

Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

La acción humanitaria en 2008-2009: la ayuda resiste a la crisis

Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria

Madrid, noviembre de 2009

.Índice.

La acción humanitaria en 2008-2009: la ayuda resiste a la crisis

Por quinto año consecutivo presentamos el *Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, sobre la acción humanitaria española e internacional que realiza el IECAH en colaboración con Médicos Sin Fronteras-España (MSF-E). El informe que presentamos en esta ocasión abarca el año 2008 y hace también algunas referencias a lo acontecido hasta ahora en el año 2009. Al no poder contar con datos financieros sólidos hasta bien entrado el año siguiente al analizado, nos ha parecido conveniente no cerrar algunos de los análisis en el año pasado, sino incorporar también algunas consideraciones sobre el actual. El período que analizamos en estas páginas se caracterizó por la profundización de la crisis económica mundial y los efectos que se manifestaron en los países empobrecidos, lo que agravó –como decíamos en el informe anterior– la ya de por sí vulnerable situación de muchos países y personas.

En este contexto de crisis, las cifras de Ayuda Humanitaria (AH) se mantuvieron y ese dato es en cierta medida alentador. Las previsiones eran mucho más pesimistas y afortunadamente los datos de 2008 son esperanzadores. No así los del año 2009, en el que los organismos internacionales y ONG han tenido que volver a incrementar sus campañas para conseguir mayor respuesta social y pública frente a las emergencias. La mera constatación de que se ha superado ya la cifra de más de mil millones de personas hambrientas, dada a conocer en 2009, debería hacernos sonrojar a los que vivimos en países desarrollados. Y, algo más que eso, debería hacernos reaccionar de modo más enérgico que hasta ahora. Este ha sido siempre el objetivo de los informes del IECAH: suministrar información relevante que sirva para actuar de forma decidida.

En el caso español, se mantuvo el tipo en lo que afecta a las grandes cifras de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), lo que es muy destacable, y se aumentaron los montos de lo dedicado a acción humanitaria, al tiempo que lentamente se fueron consolidando algunas de las reformas institucionales previstas desde hace tiempo. No obstante, el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 no supone grandes avances en la materia y lo humanitario sigue ocupando un papel algo colateral en el conjunto de nuestra cooperación. La relación adecuada de la acción humanitaria con el conjunto de instrumentos de cooperación sigue pendiente.

En lo que respecta a su estructura, el primer bloque del *Informe* se centra, como viene siendo habitual, en el repaso a los grandes acontecimientos internacionales que han marcado la acción humanitaria. Tras hacer un breve recorrido panorámico por los principales eventos de 2008, se profundiza en las respuestas que se han dado desde la comunidad internacional analizando su alcance, sus limitaciones y tratando de identificar las tendencias que pueden afectar al futuro. En esta ocasión, además, tenemos el privilegio de contar con un artículo elaborado por los compañeros del Programa *Global Humanitarian Assistance* de *Development Initiatives* –entidad que realiza algunos de los informes internacionales de referencia en esta materia–, en el que se analiza en profundidad la respuesta humanitaria internacional. Como en los informes anteriores, también se dedica un capítulo a los aspectos jurídicos y en especial a la realidad del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Otro capítulo concreta algunos de los problemas a los que se ha enfrentado el DIH en el caso colombiano.

El segundo bloque del *Informe* se dedica al análisis detallado de la acción humanitaria española durante el año 2008. Para ello, junto con el seguimiento de lo realizado por la Administración Central del Estado y en especial la AECI (actual AECID), dedicamos especial atención en esta ocasión a la cooperación descentralizada y, en particular, a las comunidades autónomas y las administraciones locales, que en el año 2008 han reducido sus fondos en un comportamiento que muestra una clara falta de solidez.

El tercer bloque del *Informe* desarrolla algunas cuestiones que fueron clave en el año 2008, incluyendo un seguimiento de los temas alimentarios que fueron objeto central del informe anterior, tanto desde una perspectiva general como en lo que se refiere a los aspectos concretos de nutrición y de planteamientos al respecto. El análisis de casos específicos, en los que se puede observar de cerca la actuación de muy diversos actores ante la ocurrencia de un desastre o un conflicto, suministra muchísima información y plantea numerosas cuestiones que interesan muy directamente en un informe de estas características. Por ello, hemos incorporado varios capítulos que analizan situaciones muy diversas pero que permiten extraer algunas conclusiones más generales. El primero estudia los enfoques vinculados al fenómeno de los movimientos de población y sus consecuencias humanitarias, tema que es uno de los más relevantes en la actual situación internacional. En este análisis de cuestiones que fueron notables en 2008, profundizamos también en el impacto de la violencia sexual

contra las mujeres en el contexto colombiano. Por último, el análisis de la situación en Gaza y Cisjordania tras la operación militar israelí Plomo fundido plantea nuevos retos para las organizaciones humanitarias y la comunidad internacional en general.

Se completa el *Informe* con algunos anexos en los que incluimos una cronología de los principales acontecimientos del año en clave humanitaria. Asimismo, de modo sintetizado presentamos en sus primeras páginas un resumen ejecutivo, que recoge las principales conclusiones e introduce algunas propuestas y recomendaciones desarrolladas con posterioridad. Este es y ha sido siempre el espíritu del Observatorio de la Acción Humanitaria, aportar constructivamente elementos de estudio y reflexión que contribuyan a la mejora de la acción humanitaria, de modo que pueda cumplir con los fines y propósitos que le dieron origen: prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin discriminación.

El *Informe* es una obra colectiva del IECAH en el que han participado, además, personas de Médicos Sin Fronteras-España y otras organizaciones. Por parte de MSF-E, Alfonso Verdú, responsable de Programas, aborda el tema de los movimientos de población desde la perspectiva humanitaria. Por su parte, Stéphane Doyon, responsable del Área de Nutrición, profundiza en el tema de la ayuda alimentaria y en los requisitos para que se convierta en un instrumento eficaz. El Director General de MSF-E Aitor Zabalgogeazkoa escribe sobre las dificultades de acceso y los retos de la AH en los regímenes autoritarios. Para el tema del seguimiento de la crisis alimentaria hemos continuado con las colaboraciones de Carmen Lahoz y Enrique de Loma Osorio, ambos del Instituto de Estudios del Hambre. Por otra parte, Paula San Pedro, de Intermón Oxfam, aborda el tema de la violencia sexual contra las mujeres en el ámbito colombiano. Aspectos del impacto de la operación Jaque y los llamados *falsos positivos* en el conflicto colombiano son analizados por Fernando Estrada. Jan Kellett, Jefe del Programa *Global Humanitarian Assistance* de *Development Initiatives* aborda los aspectos generales de la ayuda humanitaria durante el año. Los compañeros y compañeras de la Escola de Cultura de Pau colaboran con un resumen de la construcción de la paz en la cooperación descentralizada. Por parte del IECAH han participado en el *Informe* Jesús A. Núñez Villaverde (Balance del año en materia de seguridad y cuestiones generales), Laurence Thieux (Palestina), María José Salvador (Aspectos jurídicos), Irene Arcas (Ayuda española y AECID), Alicia Pérez Daza (Cooperación descentralizada), Isabel Lorenzo Díaz (Edición, cronología y cuestiones generales), Balder Hageraats (Plan Director y Construcción de la Paz) y Cristina Arribe (Myanmar y recuperación temprana). Otros compañeros y compañeras del IECAH han aportado sugerencias y comentarios. La coordinación y dirección general del *Informe* y la elaboración de algunas partes del mismo corrieron a cargo de Francisco Rey Marcos.

Desde el IECAH solo nos resta agradecer su colaboración a quienes nos acompañan en la aventura que implica el **Observatorio de la Acción Humanitaria** –con especial referencia en este caso a Médicos Sin Fronteras-España, coeditor del *Informe*– y a cuantos han aportado sus reflexiones, sugerencias y propuestas en el proceso de elaboración de estas páginas. Hemos continuado incorporando otras colaboraciones y ello nos alegra. De igual modo, queremos agradecer la colaboración de las entidades públicas que nos han facilitado sus datos para la elaboración del *Informe*. En este sentido, es obligado citar muy especialmente a la recientemente creada Oficina de Acción Humanitaria de la AECID –cuya transparencia nos ha permitido acceder a abundante y valiosa información– y también a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, por su disponibilidad para darnos a conocer sus listados de datos y por su amabilidad y paciencia en la inevitable tarea de exploración que siempre entraña una labor valorativa como la que desde aquí hemos llevado a cabo.

La experiencia de los informes anteriores, que tuvieron un gran impacto en el sector y fueron capaces de incidir sobre los actores humanitarios españoles, nos hace ser optimistas sobre la utilidad de nuestra tarea y nos anima a continuar de modo cotidiano, trabajando por la mejora de la acción humanitaria y por la contribución de las acciones de cooperación en general a la construcción de la paz.

Francisco Rey Marcos y
Jesús A. Núñez Villaverde
Codirectores del IECAH

Madrid, noviembre de 2009

•Resumen ejecutivo•

Siguiendo la trayectoria del año 2007, el año **2008 ha sido un año de cierta transición en el ámbito humanitario,** aunque en él han comenzado a aparecer más claras que en ocasiones anteriores las **limitaciones del sistema internacional de respuesta a desastres naturales y conflictos armados**. En efecto, el ciclón Nargis que asoló Myanmar puso de manifiesto con toda crudeza las enormes limitaciones para poder prestar asistencia y protección a las personas que lo necesitan. Muchos intentaron que se aplicara el principio de responsabilidad de proteger, otros recurrieron a las presiones y a la amenaza militar, pero en definitiva, al final, la entrada de organizaciones humanitarias fue posible porque el Gobierno birmano lo autorizó. **La comunidad internacional sigue sin tener mecanismos eficaces para abordar situaciones como la de Myanmar.**

En cualquier caso, las cifras globales del año son bastante significativas: más de **214 millones de personas afectadas por desastres, más de 235.000 muertos tan solo por desastres de componente natural, y más de 200.000 millones de dólares en pérdidas** a causa de ellos. A ello habría que añadir los efectos de los conflictos y emergencias complejas que, en casos como Darfur (Sudán), Afganistán o Somalia, por citar solo tres ejemplos, **han presentado numerosas dificultades a las organizaciones humanitarias, limitando el espacio humanitario** y poniendo en peligro la seguridad. La cifra de 235 trabajadores humanitarios víctimas de incidentes de seguridad de los cuales 95 fallecieron es la más alta de la historia y llama a la preocupación.

Desde la perspectiva institucional, en los tres ámbitos que solemos analizar en el informe –Naciones Unidas, Unión Europea y España–, se han continuado los **procesos de reforma emprendidos** en años anteriores, siendo destacables la aprobación definitiva del **Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria** y la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en AECID (incorporando el término *Desarrollo* en sus siglas), así como la **creación en su seno de una Oficina de Acción Humanitaria**.

Pese a los malos presagios sobre el impacto de la crisis económica en la **financiación humanitaria internacional, los datos de 2008 arrojan cierto optimismo: una subida de los fondos que pasan de los 15.000 millones de dólares de 2007 a los 18.000 millones de 2008**. Esta leve, pero significativa subida se ha debido principalmente a los donantes «clásicos», es decir, a aquellos que forman parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE que dedican a la acción humanitaria entre el 7 % y el 10 % de su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Sin embargo, los patrones de distribución de la ayuda han cambiado poco y ésta se ha concentrado en unas pocas crisis, no alcanzando otras situaciones que siguen llamándose tristemente crisis olvidadas.

En el ámbito europeo, desde los primeros años 90 –con los hitos de la creación de ECHO (actualmente Dirección General de Ayuda Humanitaria o DG ECHO) en 1992 y con la aprobación del Reglamento de ayuda humanitaria en 1996–, la **Unión Europea y en especial la Comisión Europea se ha ido convirtiendo en un actor humanitario relevante** y en uno de los primeros financiadores a escala internacional. Este aumento del perfil humanitario de la UE no ha estado ni está exento de polémicas y conforme han ido avanzando otras políticas europeas como la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) o PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa) se han manifestado algunas incoherencias. La propia discusión del Tratado Constitucional en los pasados años reflejó estas discrepancias entre diversas políticas y enfoques, tal como hemos analizado en informes de años anteriores.

Por ello, la aprobación en el año 2007 y **entrada en vigor en el 2008 del Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria** (en adelante, el Consenso), aprobado por el Consejo, la Comisión y el Parlamento europeos, es el último hito relevante en este papel humanitario de las instituciones europeas. El Consenso mantiene el carácter diferenciado de la labor humanitaria de la Unión Europea tratando de evitar su mera utilización como instrumento de gestión de crisis o al servicio de la política exterior y, por ello, está contando con el apoyo de las organizaciones del sector.

En el año 2008 se ha alcanzado un récord en las decisiones de financiación de ayuda humanitaria a través de **la DG ECHO, llegando a la cifra de 936,6 millones de euros, frente a los 768,5 del año anterior.** Gran parte del incremento se explica por el componente de ayuda alimentaria, que ha pasado de 220 a 363 millones de euros. La continuidad de la crisis alimentaria en muchos países debida al aumento del precio de los alimentos hicieron que ECHO aumentara esta partida presupuestaria durante el año.

En lo que respecta a España, tras la publicación a finales de 2007 del Decreto de modificación de la AECI (Agencia Española de Cooperación

Internacional) y su paso a AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), se ha concretado la puesta en marcha de la **Oficina de Acción Humanitaria, que no ha comenzado su andadura hasta bien entrado el año 2008. La Base logística prevista en Panamá también entró en acción durante el año**.

Sin embargo, la sensación de que la acción humanitaria sigue sin encontrar su sitio en el conjunto de la cooperación pública española ha sido muy palpable en el año 2008 y dos ejemplos lo ilustran claramente: **la falta de inclusión de un apartado para esta modalidad de ayuda en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2008, y el carácter lateral que se le da en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012**.

Desde una perspectiva general lo más destacable ha sido la entrada en vigor de muchos de los **Documentos de Estrategia Sectorial**, entre los que se encuentra el de Acción Humanitaria. Dicha entrada en vigor aún no ha tomado velocidad de crucero y se ha ido haciendo de modo paulatino, con escasas acciones de difusión y «socialización». También se inició el proceso de elaboración del **Plan de Acción para España de la Buena Donación Humanitaria,** a la que la cooperación española se había adscrito en el año 2004, que deberá estar finalizado y deseablemente aprobado durante el año 2009.

Desde una perspectiva presupuestaria **se han imputado como acción humanitaria más de 404,3 millones de euros, aumentando considerablemente los 231,1 millones de euros en 2007**. Sin embargo, este dato, que es muy positivo, no permite una comparación clara con años anteriores, al haber sido notificados los gastos con criterios algo diferentes. Los fondos gestionados por la **AECID han sido de 115.665.215 Euros, lo que supone un importante incremento frente a los poco más de 81 millones de euros del año 2007**.
La creación de la Oficina de Acción Humanitaria y el aumento de las contribuciones a mecanismos de financiación multilateral están en la base de este aumento.

Es también destacable, desde el análisis de los fondos de las administraciones públicas, la mejora y mayor rigor contable de los imputados al **Ministerio de Defensa (MINISDEF). En el año 2008 se contabilizaron en este epígrafe tan solo 225.050 euros, lo que supone la cantidad más baja de los últimos años.** La clarificación de lo que puede o no computarse como acción humanitaria siguiendo las directrices del CAD ha hecho que se reduzca espectacularmente esta cantidad. El total de AOD computado al MINISDEF es de 12.019.883 euros, debido a la participación de contingentes españoles en la operación de paz en el Líbano (FINUL), Afganistán y otros casos en menor cuantía.

Los fondos de **comunidades autónomas y entidades locales supusieron en el año 2008 el 12,3 % y el 2,9 % respectivamente del total de la AOD destinada a acción humanitaria**, habiendo disminuido respecto del año anterior de forma relativa su aportación. Ello es reflejo de una respuesta muy emergencista y poco continuada.

Respecto a los movimientos de población, el informe destaca que la concurrencia de políticas deliberadas de la marginalización y/o criminalización del fenómeno migratorio tiene como consecuencia una **escasa o inexistente respuesta a las necesidades básicas de las poblaciones migrantes, lo que constituye un nuevo escenario en el ámbito de la acción humanitaria** al que debemos hacer frente.

Durante el año 2008 el tema de la seguridad alimentaria y nutricional se siguió con cierto interés desde nuestro país, planteándose algunas iniciativas específicas sobre el tema de apoyo a ONG, e incrementándose las contribuciones a los organismos internacionales especializados en la materia –Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas (FIDA), Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA) o la FAO–. Uno de los mayores esfuerzos realizados en el ámbito político fue la organización en Madrid de la **Reunión de Alto Nivel para la Seguridad Alimentaria de Todos y Todas** (RANSA) en enero de 2009.

Lamentablemente, uno de los aspectos más importantes que aportó esta Reunión fue el hacer evidente que muy pocos de los compromisos de apoyo internacional durante el 2008 se habían hecho realidad. Así, de los 22.000 millones de dólares estadounidenses comprometidos en la Conferencia de Alto Nivel de la FAO en julio de 2008 en Roma, tan solo un 10 % había sido hecho efectivo a finales del año, porcentaje que además correspondía solamente a ayuda de emergencia.

El Gobierno español ha afirmado que durante su Presidencia de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 la seguridad alimentaria será tema prioritario en la agenda de la ayuda europea a los países pobres. También resulta

esperanzador su anuncio, al concluir la cumbre del G8 en Italia, de una contribución de 500 millones de euros específicamente asignada a la lucha contra la desnutrición infantil, sumándose a los 1.000 millones de euros para seguridad alimentaria ya desbloqueados durante la RANSA de Madrid a principios de año. Para que su esfuerzo permita claros avances en la consideración que la desnutrición tiene en el marco de las políticas de ayuda europea, el Gobierno español deberá incidir en los siguientes puntos:

- Asegurarse de que la ayuda europea financia, además de las acciones a largo plazo y de desarrollo, programas de asistencia y apoyo nutricional en los países afectados por una situación nutricional crítica, incluyendo aquellas situaciones que no se consideren como de crisis aguda. En este sentido, es importante que la Unión Europea reconozca la existencia del hambre estacional –y lo determinante del acceso a una alimentación en cantidad y calidad necesarias– como la principal causa de tales situaciones.
- Asegurarse de que la ayuda alimentaria financiada por la Unión Europea tenga un objetivo nutricional y que, en este marco, responda a las necesidades nutricionales de sus beneficiarios. Para ello, es importante garantizar que todo apoyo alimenticio se haga distribuyendo alimentos cuya composición responda a las necesidades nutricionales de la población o, en el caso de transferencias monetarias, que permita a su beneficiario comprar estos alimentos. Es particularmente importante que se consolide lo antes posible la distribución de alimentos adecuados para la primera infancia.
- Asegurarse de que la Unión Europea y sus Estados miembros movilizan recursos específicamente destinados a la lucha contra la desnutrición en cantidades necesarias, y ofrecen una cooperación financiera y técnica a los Estados más afectados por tal situación.
- Favorecer la creación de un mecanismo internacional para la gestión de esta ayuda –tomando en consideración las instituciones ya existentes–, al que los Estados puedan dirigirse fácilmente cuando necesiten apoyo económico o técnico para poner en marcha programas nutricionales.
- Favorecer la definición de una estrategia nutricional de la Unión Europea y del conjunto de sus Estados miembros, y su aplicación dentro del marco de la ayuda internacional.

Tras largos años de ignorar el problema, la comunidad internacional y los principales países donantes, con España a la cabeza, comienzan a dar signos positivos que invitan a la esperanza. Reorientar las políticas de seguridad alimentaria en función de las necesidades de las poblaciones a las que van dirigidas, con especial atención a los niños en su primera infancia, dotarlas de medios que posibiliten su eficacia y generar sinergias para garantizar su desarrollo sostenido aparecen como los primeros retos. Al Gobierno español se le presenta a partir de enero del próximo año una ocasión de oro para impulsar ese proceso.

Estas incógnitas podrán ir resolviéndose en función del rumbo que tomen algunos procesos en marcha, fundamentalmente dos: por un lado, la construcción de un sistema de gobernanza más justo en un contexto de reforma de las Naciones Unidas y del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA); por otro lado, la prioridad y el enfoque que el nuevo presidente de los EE. UU. dé al tema de la seguridad alimentaria.

Confiamos en que, en este escenario, la agenda española logre dar respuestas eficaces que aborden realmente las causas estructurales del problema del hambre, que se asignen los recursos comprometidos y se empleen con eficacia, y que se logre así contribuir a una mayor equidad en el acceso a los recursos y a los alimentos para las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

.Capítulo 1.

El año 2008 en perspectiva humanitaria*

«Cada poema esparce sobre el mundo
el agrio cereal de la agonía».

***Cada poema*, Álvaro Mutis**
(fragmento)

«Un bel morir tutta la vita onora», dice
el verso de Petrarca que Mutis coloca
como exergo de la tercera novela
dedicada a la figura de Maqroll el Gaviero.

En memoria de **Fran Cisneros**, trabajador humanitario,
gaviero de corazón y, sobre todo, amigo.

*
Capítulo elaborado por
Francisco Rey Marcos,
codirector del IECAH.

1

Introducción

Siguiendo la trayectoria del año 2007, el año 2008 ha sido un año de cierta transición en el ámbito humanitario, aunque en él han comenzado a aparecer más claras que en ocasiones anteriores las limitaciones del sistema internacional de respuesta a desastres naturales y conflictos armados. En efecto, el ciclón Nargis que asoló Myanmar puso de manifiesto con toda crudeza las enormes limitaciones para poder prestar asistencia y protección a las personas que lo necesitan. Muchos intentaron que se aplicara el principio de responsabilidad de proteger, otros recurrieron a las presiones y a la amenaza militar, pero en definitiva, al final, la entrada de organizaciones humanitarias fue posible porque el Gobierno birmano lo autorizó.

En cualquier caso, las cifras globales del año son bastante significativas: más de 214 millones de personas afectadas por desastres, más de 235.000 muertos tan solo por desastres de componente natural, y más de 200.000 millones de dólares en pérdidas a causa de ellos. A ello habría que añadir los efectos de los conflictos y emergencias complejas que, en casos como Darfur (Sudán), Afganistán o Somalia, por citar solo tres ejemplos, han presentado numerosas dificultades a las organizaciones humanitarias limitando el espacio humanitario y poniendo en peligro la seguridad.

Desde la perspectiva institucional, en los tres ámbitos que solemos analizar en nuestro informe –Naciones Unidas, Unión Europea y España– se han continuado los procesos de reforma emprendidos en años anteriores, siendo destacables la aprobación definitiva del Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria y la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en AECID (incorporando el término *Desarrollo* en sus siglas) y la creación en su seno de una Oficina Humanitaria.

Este artículo sigue la estructura de años anteriores y comienza dando algunas pinceladas sobre las situaciones que fueron objeto de la acción humanitaria en 2008, analizando posteriormente la respuesta humanitaria global con especial énfasis en las Naciones Unidas y sus agencias. Otros artículos de este informe analizan otros actores y muy especialmente la acción humanitaria española. En el caso del informe de este año, al contar con la aportación de Development Initiatives, el apartado de seguimiento económico de la respuesta humanitaria global se incluye en aquel artículo.

2

Los desastres en 2008

En los informes de años anteriores analizábamos las fuentes de información sobre desastres y las bases de datos comúnmente usadas en este sector.[1] Poníamos de manifiesto que, tras años de cierta confusión sobre cómo se contabilizaban y computaban los tipos de eventos y las cifras que los miden, comenzaba a existir bastante rigor en este tratamiento de datos, lo cual permitía comparaciones, análisis de tendencias, etc.

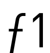
Recordamos aquí la iniciativa «Bases de datos operacionales para la clasificación de categorías de desastres», que es la que utilizaremos en adelante. El CRED (Centre for Research of Epidemiology of Disasters) de la Universidad de Lovaina, en colaboración con la aseguradora MunichRe y con el apoyo de algunas agencias internacionales como el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) propusieron esta nueva clasificación con dos objetivos:

- Crear y acordar una jerarquía y terminología común para todas las bases de datos regionales o globales sobre desastres naturales.
- Establecer una definición común y consensuada de subeventos que sea de fácil utilización.

Para ello, tanto el CRED como MunichRe acordaron intercambiar datos de sus respectivas bases de datos –EM-DAT y NatCAt–, así como de otras bases, insistiendo en el uso de estándares comunes.[2]

1 IECAH, *La acción humanitaria en 2005: desastres naturales... y mucho más. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria,* Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria / Médicos Sin Fronteras, 2006. IECAH, *La acción humanitaria en 2006: Crónica de una vuelta a la realidad. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria / Médicos Sin Fronteras, 2007. IECAH, *La acción humanitaria en 2007: ¿frenazo a la vista? Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria / Médicos Sin Fronteras, 2008. Estos y otros documentos relacionados están disponibles en línea en: (http://www.iecah.org).

2 Esta iniciativa es un paso importante, pero aún debe continuarse para conseguir una clasificación internacional de desastres que sea utilizada de modo estandarizado por todos los países y organizaciones, y que evite las ambigüedades que, aunque cada vez en menor medida, todavía subsisten.



Clasificación de los desastres naturales propuesta por el CRED y MunichRe

Fuente: CRED y MunichRe, 2008.



Grupo	Subgrupo	Tipo	Subtipo	Subsubtipo
Natural	Geofísico	Terremoto	Terremoto	
			Tsunami	
		Volcán	Erupción volcánica	
		Movimiento masivo en seco	Caída de bloques	
			Corrimiento de tierras	Colada de fangos
				Flujo de detritos
				Lahar
			Avalancha	de nieve
				de detritos
			Subsidencia	súbita
				prolongada
	Meteorológico	Tormenta	Ciclón tropical	
			Ciclón extratropical (temporal)	
			Tormenta local	intensa
				eléctrica
				de granizo
				Tornado
				de arena / de polvo
				orográfica
	Hidrológico	Inundación	general	
			súbita	
			Subida del nivel por tormenta / inundación costera	
		Movimiento masivo en húmedo	Caída de bloques	
			Corrimiento de tierras	Colada de fangos
				Flujo de detritos
				Lahar
			Avalancha	de nieve
				de detritos
			Subsidencia	súbita
				prolongada
	Climatológico	Temperatura extrema	Ola de calor	
			Ola de frío	Helada
			Condiciones invernales extremas	Presión de nieve
				Congelación
				Lluvia de hielo
		Sequía	Sequía	
	Incendios	forestales		
		de matorrales o arbustos		
		de praderas o pastos		
		urbanos		
	Biológico	Epidémico	Infección viral	
			Infección bacteriana	
			Infección parasitaria	
			Infección fúngica	
			Infección priónica	
	Extraterrestre	Meteorito / Asteroide		

Grupo	Subgrupo	Tipo	Subtipo	Subsubtipo
Desastres tecnológicos	Desastres tecnológicos	Accidente industrial	Vertido químico	
			Hundimiento	
			Explosión	
			Fuego	
			Fuga de gas	
			Envenenamiento	
			Radiación	
			Otros	
		Accidente por causas diversas	Hundimiento	
			Explosión	
			Fuego	
			Otros	
		Accidente de transporte	Avión	
			Tren	
			Carretera	
			Agua	

2.1
Desastres naturales[3]

Según todos los datos, en 2008 se experimentó una enorme subida en algunos de los indicadores de los desastres de componente natural, esto es, víctimas directas, número de muertes y daños económicos. El ciclón Nargis y el terremoto de Sichuan (China) fueron los dos eventos más dañinos y eso provocó que en el año 2008 se triplicaran el número de personas afectadas y fallecidas por desastres. En el año 2008 se reportaron 354 desastres naturales que causaron la muerte a más de 214.000 personas y que afectaron a más de 211 millones, ocasionando unas pérdidas materiales directas de más de 190.900 millones de dólares[4].

Respecto al tipo de desastre, se observa un crecimiento de las inundaciones y de las tormentas tropicales, tifones, vientos huracanados, etc.

*f*2

Desastres naturales en 2008 por número de muertos

Fuente: CRED, 2009.



Evento	País	Personas fallecidas
Ciclón Nargis. Mayo	Myanmar	138.366
Terremoto. Mayo	China	87.476
Avalanchas de nieve. Enero-febrero	Afganistán	1.317
Inundaciones. Junio-julio	India	1.063
Tifón Fengshen (Franck). Junio	Filipinas y China	658
Huracán Hanna. Septiembre	Norteamérica y Caribe	537
Deslizamientos, Septiembre	China	277
Inundaciones. Septiembre	China	176
Inundaciones. Septiembre	India	173
Terremoto. Octubre	Pakistán	166
Total		**230.209**

Respecto a la distribución por número de víctimas, tenemos los siguientes datos:

*f*3

Los 10 desastres más importantes por número de víctimas afectadas

Fuente: CRED, 2009.



Evento	País	Víctimas (en millones)
Condiciones invernales extremas. Enero - febrero	China	77,0
Terremoto. Mayo	China	46,0
Inundaciones. Junio	Estados Unidos	11,0
Sequía. Abril	Tailandia	10,0
Sequía. Mayo 08 - febrero ´09	Etiopía y Eritrea*	8,1
Inundaciones. Junio - julio	India	7,9
Tifón Fengshen (Franck). Junio	Filipinas y China**	5,1
Sequía, Enero - octubre	Somalia	3,3
Inundaciones. Julio	China	3,0
Huracán Gustav. Agosto - septiembre	Caribe y Norteamérica***	2,6
Total		**230.209**

* Etiopía (6,4 millones), Eritrea (1,7 millones)

** Filipinas (4,8 millones), China (340.014)

*** Estados Unidos (2,1 millones), Cuba (450.000), Haití (73.091), Rep. Dominicana (6.265), Jamaica (4.012).

Todos estos datos y la mayor frecuencia de ciertos acontecimientos muestran con claridad que los efectos del cambio climático sobre los desastres se están manifestando ya en muchas regiones del planeta.

3 Usamos este término aunque ya hemos puesto de manifiesto en otras ocasiones y recalcamos ahora la influencia humana en muchos de estos fenómenos «naturales».

4 Los datos de desastres naturales se han extraído de: CRED, *Annual disaster statistical review 2008. The Numbers and Trends*, Bruselas: Centre for Research of Epidemiology of Disasters, 2009.

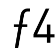
2.2

Desastre natural más violencia: identificación de las principales crisis humanitarias en 2008[5]

Como analizábamos en informes anteriores, la mayor parte de las crisis que tienen consecuencias humanitarias sobre las poblaciones afectadas se producen por una suma o combinación de diversas variables –naturales, geopolíticas, ligadas a conflictos, etc.– en lo que se ha dado en llamar *emergencias políticas complejas*, atendiendo a que en muchas de estas causas el elemento político es esencial. Otros han preferido el término *emergencias humanitarias complejas*, que obviamente se refiere antes a los efectos que a las causas, y en los últimos años el término que se ha popularizado –todo hay que decirlo, en el ámbito anglosajón– es *emergencias complejas,* y ese es el modo en que lo usan las Naciones Unidas. En castellano hemos propuesto hace tiempo el uso de *desastre complejo*, más que *emergencia*, ya que en muchos casos no se trata de emergencias, sino de crisis crónicas o de larga duración; sin embargo, el término no ha cuajado.

Sea como fuere, la mayor parte de las crisis humanitarias que se han vivido en 2008 tienen este carácter de complejidad en sus causas y efectos y rara vez son atribuibles a una única causa.

5
En muchas ocasiones hemos defendido el uso del término *crisis humanitaria* pese a los criterios críticos de algunos académicos de la lengua. Recomendamos el excelente comentario de Luis González en (http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/101/pyc1014_es.htm), o el muy atinado de Javier Bezos criticando a los críticos en (http://www.texytipografia.com/bagatelas1.html).



Radiografía regional de las crisis humanitarias más destacadas de 2008

Fuente: Elaboración propia basada en ESCOLA DE CULTURA DE PAU, 2009.



África

- **Sudán (Darfur), Chad y R. Centroafricana**: La continuación del conflicto de Darfur repercutió gravemente en el aumento y el deterioro de la situación de desplazados internos y refugiados en países vecinos.
- **Chad**: Los ataques a trabajadores humanitarios dificultaron el acceso a refugiados y desplazados.
- **República Democrática del Congo**: El agravamiento de la situación en los Kivu (Norte y Sur) contrastó con una cierta mejoría en el resto del país.
- **Zimbabue**: La mitad de la población depende la ayuda alimentaria para sobrevivir.
- **Somalia:** El impacto de los enfrentamientos en Mogadiscio provocaron la salida masiva de personas refugiadas hacia Kenia y otros países. Los secuestros de cooperantes y otros trabajadores aumentaron.

América

- **Haití:** La falta de acceso a servicios básicos y la situación de inseguridad provocaron que continuara el flujo de personas que intentaron abandonar el país. Además, la ola de ciclones y huracanes agravó la situación.
- **Colombia:** El desplazamiento interno aumentó hasta la cifra de tres millones y medio de personas debido a las estrategias de los grupos guerrilleros y paramilitares, así como al rol de la fuerza pública.

Asia y Pacífico

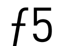
- **Myanmar:** La situación se complicó tras el paso del ciclón Nargis, deteriorando la situación y provocando problemas a los refugiados en la frontera con Tailandia.
- **Afganistán:** La extensión de la violencia y la guerra a nuevas zonas del país agravó la crisis de desplazados internos y en menor medida la de refugiados.
- **Pakistán:** El aumento de las cifras de desplazados en la frontera noroccidental provocó desplazamientos de más del 60 % de la población.

Europa y Asia Central

- **Georgia:** El conflicto con Rusia en Osetia del Sur ocasionó una nueva crisis humanitaria.
- **Chechenia (Rusia):** La precaria situación de los refugiados chechenos en Ingusetia continuó.

Oriente Próximo y Medio

- **Palestina:** El embargo económico impuesto por Israel, así como los constantes ataques del ejército israelí contra la población, sobre todo en Gaza, agravaron la situación humanitaria de millones de palestinos.
- **Iraq:** El flujo de desplazados y refugiados continuó aunque redujo sus cifras y las dificultades para las organizaciones humanitarias también siguieron.



Principales crisis humanitarias en 2008, por regiones

Fuente: Elaboración propia a partir de ESCOLA DE CULTURA DE PAU, 2009.



Países	Causas de las crisis
África Austral	
Lesoto	Desastres naturales, VIH/SIDA
Madagascar	Desastres naturales, VIH/SIDA
Suazilandia	Desastres naturales, VIH/SIDA
Zimbabue	Crisis política y económica, aislamiento internacional, VIH/SIDA
África occidental	
Costa de Marfil	Situación posbélica, gran volumen de desplazados internos, retorno
Liberia	Inestabilidad regional, reasentamiento y retorno de refugiados
Sáhel (Mauritania, Malí, Níger)	Desastres naturales, crisis política y económica, conflicto armado, desastres naturales
Sierra Leona	Inestabilidad regional, crisis económica, reasentamiento de refugiados
Cuerno de África	
Eritrea	Situación posbélica, desastres naturales, gran volumen de desplazamientos forzados*
Etiopía	Conflicto armado, desastres naturales, gran volumen de desplazamientos forzados
Somalia	Conflicto armado, gran volumen de desplazamientos forzados, desastres naturales
Sudán	Conflicto armado, gran volumen de desplazamientos forzados, desastres naturales, epidemias
Grandes Lagos y África central	
Burundi	Situación posbélica, gran volumen de desplazados internos, retorno
Chad	Conflicto armado, inestabilidad regional, gran volumen de desplazamientos forzados
Kenia	Crisis política, epidemias, gran volumen de desplazamientos forzados, desastres naturales
R. Centroafricana	Conflicto armado, gran volumen de desplazamientos forzados
R. D. del Congo	Conflicto armado, gran volumen de desplazamientos forzados, epidemias
Ruanda	Inestabilidad regional, gran volumen de desplazamientos forzados
Uganda	Conflicto armado, gran volumen de desplazamientos forzados, desastres naturales
América	
Colombia	Conflicto armado, gran volumen de desplazados internos
Haití	Desastres naturales, crisis política y económica
Asia y Pacífico	
Afganistán	Conflicto armado, gran volumen de desplazamientos forzados, desastres naturales
Bangladés	Desastres naturales
Filipinas	Conflicto armado, desastres naturales
Indonesia	Situación posbélica, gran volumen de desplazamientos forzados, desastres naturales
Myanmar	Conflicto armado, gran volumen de desplazamientos forzados, epidemias
Nepal	Situación posbélica, retorno y reasentamiento de desplazados, desastres naturales
Corea del Norte	Crisis económica, desastres naturales
Sri Lanka	Conflicto armado, gran volumen de desplazamientos forzados, desastres naturales
Timor Oriental	Situación posbélica, gran volumen de desplazamientos forzados

* El término *desplazados forzados* incluye en este caso tanto a la población desplazada interna como a la población refugiada.

Países	Causas de las crisis
Europa y Asia central	
Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia)	Gran volumen de desplazados internos, crisis política y económica
Rusia (Chechenia) y repúblicas vecinas (Daguestán, Osetia del Norte e Ingusetia)	Conflicto armado, gran volumen de desplazados internos
Oriente Medio	
Iraq	Conflicto armado, desastres naturales, crisis política y económica
Palestina	Conflicto armado, aislamiento internacional, crisis política y económica, bloqueo de la ayuda
Yemen	Conflicto armado, desastres naturales, gran volumen de refugiados

3 La respuesta internacional

El aumento de los desastres de carácter natural y la especial complejidad de los conflictos llevan años sometiendo a prueba a las agencias humanitarias, que se enfrentan a nuevas dificultades y retos. Algunos mecanismos de respuesta como el CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias) de la ONU han ido ganando peso y en conjunto ha habido una cierta subida en los fondos destinados a las tareas de ayuda y a la respuesta a los llamamientos consolidados (CAP) para las crisis crónicas. (V. a estos efectos el artículo de Development Initiatives que incorporamos por vez primera en nuestros informes anuales).

Sin embargo, se han seguido manifestando las dificultades para poner en marcha las acciones para la protección de civiles previstas en el llamado *principio de responsabilidad de proteger* aprobado por la Asamblea General de la ONU en 2005; el caso de Myanmar y el tifón Nargis han sido buena muestra de ello.

3.1 Una mirada a las cifras: ¿frenazo?

Analizábamos en ocasiones anteriores las dificultades para la contabilización de las cifras, sobre todo cuando se producen grandes desastres a los que la opinión pública reacciona de modo particularmente activo. Tras el máximo alcanzado en 2005 con más de 18.000 millones de dólares para ayuda humanitaria global, debido básicamente a las donaciones tras el *tsunami*, los años 2006 y 2007 han vuelto a un cierto reflujo.[6]

Para realizar un seguimiento más preciso de los fondos de ayuda humanitaria se ha propuesto diferenciar dos conceptos:[7]

Ayuda humanitaria oficial total: Sería la suma de las aportaciones de los 23 países miembros del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) compuestas por sus contribuciones bilaterales, las contribuciones bilaterales de la Comisión Europea y las contribuciones multilaterales a organismos como la UNRWA, el ACNUR u otras agencias humanitarias. La fuente fundamental para estudiar estos fondos son las estadísticas del CAD.

Ayuda humanitaria global: A lo anterior se sumarían las aportaciones de los ciudadanos o entidades privadas a las ONG, el Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja o la ONU, las aportaciones de países donantes no

6 «Development Initiatives», *Global Humanitarian Assistance 2006*, Londres, 2006.

7 «Development Initiatives», *Global Humanitarian Assistance 2007-2008*, Londres, 2008.

miembros del CAD y, para algunos, las aportaciones de países donantes que no entran dentro de los criterios del CAD.

Sea como fuere, al no incluir las aportaciones locales de los propios países afectados por los desastres o los envíos de fondos o remesas de familiares o personas de las diásporas, todos los analistas coinciden en que los fondos globales están siempre infraestimados y que la ayuda humanitaria global será muy superior. La falta de consideración de los fondos de los países afectados es una limitación grave que impide cuantificar la respuesta.

3.2 La reforma humanitaria en la ONU

El cambio de secretario general de la ONU y de su vicesecretario general para Asuntos Humanitarios ha hecho que se ralentizara durante unos meses la reforma emprendida por su predecesor, aunque a mediados de año volvió a acelerarse. De los cuatros pilares del programa de reforma humanitaria de la ONU que analizábamos en los informes anteriores –aumento de la coordinación con la consolidación de los coordinadores humanitarios, el enfoque de *clusters*, el CERF y la asociación o partenariado como pilar complementario–, en dos de ellos se han seguido produciendo avances y, en general, se ha consolidado el papel de la ONU en la canalización de los esfuerzos humanitarios. El cuarto pilar ha sido el de más lento progreso, aunque ha habido leves avances en la Plataforma Humanitaria Global que agrupa tanto a las organizaciones de la ONU como a aquellas que quedan fuera del «sistema».

3.2.1 El Fondo Central de Respuesta a Emergencias

El nuevo CERF, que sustituía al viejo Fondo Rotatorio creado en 1991 y que nunca fue muy eficaz, se puso en marcha en marzo de 2006, y tras estos dos años de experiencia se realizó una evaluación externa de su funcionamiento.[8] En términos de ingreso, el CERF recibió 298 millones de dólares en 2006 y 385 millones en 2007, de los cuales solo se ha desembolsado una parte, conservando este carácter de «fondo» disponible para cuando suceda una emergencia.[9]

f6 Myanmar, el sistema de *clusters* en marcha

Cuadro elaborado por Cristina Arribe, colaboradora del IECAH.



El 2 de mayo de 2008 el ciclón Nargis golpeó Myanmar, dejando gravemente afectadas la región del Delta de Irrawadi y la ciudad de Yangón. Murieron cerca de 140.000 personas, 33.000 resultaron heridas y afectó gravemente a más de 2,4 millones de personas, incluidos unos 800.000 desplazados. A pesar de la gran respuesta humanitaria que el desastre generó, al principio el Gobierno se mostró reacio a conceder visados a los trabajadores humanitarios y a periodistas. Todo ello dio lugar a que la ayuda humanitaria llegara tarde y que la información que se recibía no fuera del todo fiable.

Tras la visita del secretario general de la ONU el 23 de mayo, el Gobierno accedió a conceder acceso a todos los trabajadores humanitarios. Se acordó formar el Grupo Central Tripartito (TCG, siglas en inglés de Tripartite Core Group), que se encargaría de coordinar la ayuda humanitaria y que aunaba los esfuerzos del Gobierno de Myanmar, las Naciones Unidas y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, siglas en inglés de Association of South East Asian Nations). Juntos realizaron una evaluación y redactaron un plan de recuperación. Debido a la tardanza en la entrega de la ayuda, la evaluación conjunta (PONJA, siglas en inglés de Post-Nargis Joint Assessment) incorporó las necesidades de recuperación temprana, ayuda humanitaria y recuperación a medio plazo*.

8 CENTRAL EMERGENCY RESPONSE FUND, *Two-Year Evaluation*, julio, 2008.

9 V. la información del propio CERF en: (http://ochaonline3.un.org/CERF2006/tabid/1786/Default.aspx).

Antes del desastre ya se había activado el sistema de *clusters* en Myanmar. Tras el ciclón, establecieron 11 *clusters*, entre ellos el de recuperación temprana, liderado por el PNUD. El *cluster* se compuso de cinco Grupos de Trabajo Técnicos para atender las necesidades no cubiertas por el resto de los grupos sectoriales: medios de vida no agrícolas, infraestructuras comunitarias, recuperación social y capacidad comunitaria, medioambiente y reducción del riesgo de desastres. Además, se estableció una red de recuperación temprana, con puntos focales en los demás *clusters*. En junio de 2008 un Asesor de Recuperación Temprana fue desplegado a la zona. En el PONJA se establecen los elementos claves para la Estrategia de Recuperación Temprana en Myanmar**:

- Reducción de riesgos de desastres.
- Combinación de actividades con un impacto rápido y actividades para alcanzar medios de vida sostenibles a largo plazo.
- Prestación de ayuda integrada a nivel comunitario.
- Paquetes diferenciados de ayuda a los más vulnerables.

En el Foro de Recuperación Temprana, celebrado en Copenhague, Tun Myat destacó que en la respuesta humanitaria en Myanmar seguía sin existir una idea clara en torno al concepto *recuperación temprana*. Asimismo, la falta de mecanismos de colaboración con el Gobierno dificultaba el trabajo conjunto. La recuperación temprana debe fomentar la apropiación del proceso de recuperación temprana por parte del Gobierno para poder alcanzar un impacto positivo en la recuperación a largo plazo.
Otro de los principales problemas a los que se enfrentaban era la falta de financiación. Cuando la recuperación temprana no se encuentra financiada adecuadamente, no solo es posible que la fase de ayuda se alargue, con el riesgo de crear dependencia de la ayuda, sino que también se retrasará la recuperación a largo plazo.

El señor Tun Myat ofreció una serie de lecciones aprendidas de los primeros meses de aplicación del *cluster:*

- La existencia tanto de la Guía de recuperación temprana como de la Política del PNUD fueron útiles en este contexto.
- La participación de la ASEAN fue crucial para salvar las distancias entre el Gobierno de Myanmar y la comunidad internacional, y así crear un entorno de confianza y colaboración.
- La OCHA tuvo un papel importante en la coordinación entre los diferentes *clusters*.
- El PONJA fomentó las actividades de recuperación temprana.

En el Foro se destacó la tardanza en la redacción de un plan estratégico para la recuperación temprana, que debería haber estado listo antes de la redacción del Plan de Preparación y Respuesta (PONREPP[4], siglas en inglés de Post-Nargis Recovery and Preparedness Plan*)*, que se publicó en diciembre 2008. El PONREPP estableció un marco de acción para la ayuda de la comunidad internacional, que complementa los planes de reconstrucción propios del Gobierno. Se trata de una estrategia de tres años (2009-2011), que busca una transición suave de la ayuda de emergencia y la recuperación temprana a la recuperación a medio y largo plazo. El plan propone una estrategia dirigida por la comunidad, que fortalezca la coordinación de la ayuda.
El PONREPP propone tres áreas en las que trabajar: vidas productivas, vidas saludables y vidas protegidas. Al tratarse de un plan indicativo, existe la posibilidad de que se revise y actualice en el último trimestre de 2009. Como en prácticamente todos los países donde se ha aplicado el *cluster* de recuperación temprana, habrá que esperar hasta que se realicen los seguimientos y evaluaciones para saber hasta qué punto está siendo efectiva la intervención.

* MYAT, T., «Early Recovery in Post-Cyclone Nargis in Myanmar: An emerging Trend Requiring Further Support», Early Recovery Practitioners' Forum, Copenhague, 1-2 de octubre 2008, disponible en: (http://humanitarian-space.dk/fileadmin/templates/billeder/dokumenter/event_Early_Recovery/Myanmar_Background_Document.pdf).

** TCG, Post-Nargis Joint Assessment, 2008, disponible en: (http://www.aseansec.org/21765.pdf).

4 La acción humanitaria en la Unión Europea

Desde los primeros años 90, con los hitos de la creación de ECHO (actualmente Dirección General de Ayuda Humanitaria) en 1992 y con la aprobación del Reglamento de ayuda humanitaria en 1996, la Unión Europea y en especial la Comisión Europea se ha ido convirtiendo en un actor humanitario relevante y en uno de los primeros financiadores a escala internacional. Este aumento del perfil humanitario de la UE no ha estado ni está exento de polémicas y, conforme han ido avanzando otras políticas europeas como la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) o la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa), se han manifestado algunas incoherencias. La propia discusión del Tratado Constitucional en los pasados años reflejó estas discrepancias entre diversas políticas y enfoques, tal como hemos analizado en informes de años anteriores.

Por ello, la aprobación en el año 2007 y entrada en vigor en el 2008 del Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria (en adelante, el Consenso), aprobado por el Consejo, la Comisión y el Parlamento europeos, es el último hito relevante en este papel humanitario de las instituciones europeas.

4.1 El Consenso Europeo en acción

Las organizaciones humanitarias hemos dado una gran importancia al Consenso en la medida en que, como analizábamos el año anterior, contribuía a la clarificación de la ayuda humanitaria europea, diferenciándola del resto de instrumentos de gestión de crisis, y estableciendo límites claros con la acción política y con la actuación militar. En julio de 2008, por fin, se aprobó el Plan de Acción de cinco años para llevar adelante el Consenso, que contiene objetivos e indicadores para cada uno de los puntos del Consenso. Los diversos Estados miembros deben incluir, por tanto, sus compromisos en esa materia y estos deben formar parte de los objetivos planificados en la Presidencia de turno de la Unión. Recordemos que España ostentará la Presidencia de la UE durante el primer semestre del año 2010.

Una de las primeras acciones de cumplimiento del Consenso ha sido la creación del llamado COHAFA (Grupo de trabajo sobre ayuda humanitaria y ayuda alimentaria), que sustituye al anterior grupo de trabajo sobre ayuda alimentaria en el seno del Consejo Europeo. En este foro, en el que participan representantes de los Estados miembros, se discuten las cuestiones de política general que afectan a estos temas, dejando los aspectos más técnicos y la toma de decisiones sobre programas o actuaciones humanitarias al Comité de Ayuda Humanitaria (HAC, por sus siglas en inglés), creado por el Reglamento de ayuda humanitaria de 1996. Esta inclusión de COHAFA dentro del Consejo, órgano esencialmente político, ha creado algunas suspicacias que la práctica, aún muy reciente, se debe encargar de aclarar. También llevó a cierto debate el hecho de que se unificaran los temas de ayuda alimentaria y de acción humanitaria, pero no olvidemos que desde 2007 ambos están bajo la gestión de ECHO y una cierta vinculación parece coherente.

4.2 Una mirada a las cifras y la respuesta humanitaria de la Comisión Europea

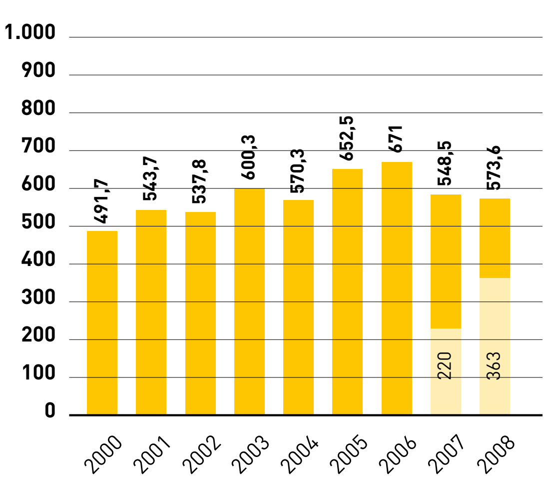
En el año 2008 se ha alcanzado un récord en las decisiones de financiación de ayuda humanitaria a través de la DG ECHO, logrando la cifra de 936,6 millones de euros, frente a los 768,5 del año anterior. Gran parte del incremento se debe al componente de ayuda alimentaria, que ha pasado de 220 a 363 millones de euros. La continuidad de la crisis alimentaria en muchos países debida al aumento del precio de los alimentos hicieron que ECHO aumentara esta partida presupuestaria durante el año.

f7

Evolución de la financiación de ECHO

Fuente: ECHO, *Informe anual 2008.*





Respecto a la distribución geográfica, los datos son:

f8

Decisiones de financiación para ayuda humanitaria por regiones en 2008 (en millones de Euros)

Fuente: ECHO, *Informe anual 2008*.

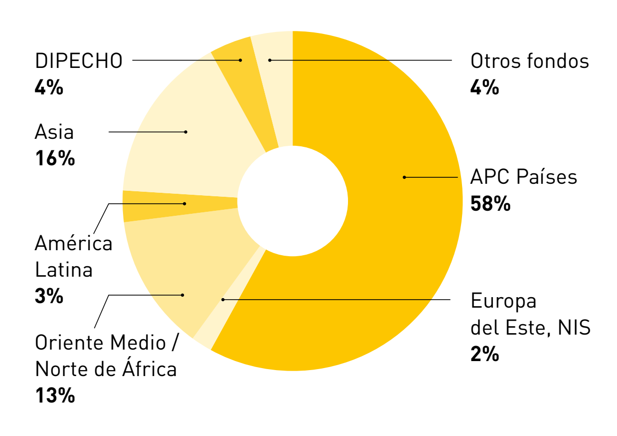
De un modo más gráfico y para observar el predominio de la financiación hacia países ACP (África, Caribe, Pacífico) tendríamos:

f9

Distribución global de fondos de la DG ECHO por regiones, 2008

Fuente: ECHO, *Informe anual 2008*.







País / sub-región	**Decisiones** (en millones de Euros)
África, Caribe, Pacífico (ACP)	**546.847**
Burundi	16.637
Camerún	2.000
Caribe	5.250
República Centroafricana	7.800
Chad	30.000
Congo (República Democrática)	53.550
Eritrea	4.000
Etiopía	23.500
Guinea	1.300
Guinea Bissau	0.500
Haití	16.000
Cuerno de África	40.600
Kenia	15.500
Liberia	16.600
Madagascar	1.500
Mauritania	2.000
Namibia	0.350
Preparación ante sequía regional	30.000
Sáhel	15.700
Somalia	34.797
Sudeste de África	3.500
Sudán	167.000
Surinam	0.400
Tanzania	10.863
Uganda	19.500
Este de África	3.000
Zimbabue	25.000
Europa del Este, NIS	**20.450**
Georgia	8.000
Moldavia	0.700
Cáucaso Norte (Crisis de Chechenia)	11.000
Tayikistán	0.750
Oriente medio / Norte de África	**124.860**
Argelia (refugiados saharauis)	10.000
Iraq (inc. Siria)	30.000
Oriente Medio (palestinos y libaneses)	82.760
Yemen	2.100
Asia	**148.257**
Afganistán / Irán / Pakistán	36.300
Bangladés	20.501
China	2.000
India	5.990
Indonesia	2.000
Myanmar (Burma) / Tailandia	39.000
Nepal	12.466
Filipinas	6.500
Sri Lanka	19.000
Timor Oriental	2.000
Vietnam / Laos	2.500
América latina	**24.070**
Bolivia	3.000
Colombia	12.500
Ecuador	2.000
Honduras / Guatemala	2.170
Paraguay	1.400
Perú	1.000
Región de América Latina	2.000
Dipecho	**32.325**
América Central	10.000
Asia Central	7.325
Sudeste de África	5.000
Sudeste Asiático	10.000
Otros fondos	**39.833**
Construcción de capacidades	2.534
Fondos de emergencia de ayuda a desastres (DREF)	2000
Concesiones, servicios y otros	2.487
Asistencia técnica	25.000
Apoyo de gastos incluyendo evaluación, comunicación y auditorías	7.812
Total	**936.642**

5 Operaciones de paz: aumento en las cifras... y en la confusión

El *Informe de operaciones de paz* que anualmente edita el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York, y que cuenta con el apoyo del propio Departamento de Operaciones De Paz de la ONU (DPKO), comienza su balance del año 2009 de un modo que no puede ser más explícito: «Tras varios años de continua expansión, reformas y resiliencia, en 2008 las fuerzas de mantenimiento de la paz fueron empujadas hacia el borde del abismo».[10] ¿De dónde viene este dramatismo? El análisis de la operaciones en curso, tanto de aquellas dirigidas por la ONU como de las que lo son por la OTAN, la Unión Africana o, en menor medida, otros actores, muestra que una de las causas de algunos fracasos radica en el incumplimiento de lo que fue la principal conclusión del *Informe Brahimi* en el año 2000: que las fuerzas de paz no pueden ser el sustitutivo de un proceso político efectivo. Y eso ha llevado a las enormes dificultades y fracasos en casos como África central, Líbano/Siria, Sudán, Haití y, sobre todo, la República Democrática del Congo. Por no hablar del caso más confuso por la mezcla de operaciones con diversos mandatos: Afganistán.

6 A modo de balance

El año 2008 ha sido un año de continuidad en la esfera humanitaria, con todo lo que ello tiene de positivo y de negativo. Las tendencias en materia de desastres naturales y conflictividad violenta y desastres complejos continuó y la capacidad de hacer frente a esas situaciones se modificó poco. Los esfuerzos en materia de prevención y reducción de riesgos fueron insuficientes y lo más destacable fue un cierto aumento en las cifras de financiación, lo que en épocas de crisis económica no es desdeñable. La acción humanitaria ha vivido siempre el drama de la imprevisibilidad de sus fondos y a ello trataban de dar respuesta iniciativas como la GHD o la reforma humanitaria pero, hasta ahora y visto lo visto, aún hay mucho margen de mejora en la asignación adecuada de esos recursos.

10 CENTRO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE NUEVA YORK, *Operaciones de paz en el mundo, 2009*, versión española de FRIDE en: (http://fride.org/).

.Capítulo 2.

Balance internacional en 2008: un año para la historia*

*
Capítulo elaborado por
Jesús A. Núñez Villaverde,
codirector del IECAH.

1

Introducción

Hay realidades que, por sí mismas, anulan por completo cualquier amago de triunfalismo. Así ocurre, por ejemplo, con el simple recordatorio de que durante el pasado año un total de 2.600 millones de personas no disponían de algo tan básico como un retrete. O, lo que es lo mismo, que cada 20 segundos fallecía un niño como consecuencia de diarreas, mayoritariamente provocadas por la falta de saneamientos públicos que eviten la contaminación del agua potable con las fecales. Es obvio que la resolución de un problema como ese no está fuera del alcance de la humanidad a día de hoy. Tanto por su nivel tecnológico como por los recursos presupuestarios que sería necesario movilizar para ello, es una tarea que se puede abordar con total garantía de éxito... siempre que haya voluntad política para encararla con determinación. Si, como es desgraciadamente el caso, desafíos tan básicos como este todavía siguen pendientes, ¿qué cabe esperar respecto de otros como la paz mundial, el desarrollo humano o el pleno respeto de los derechos humanos?

De cualquier manera, el año 2008 ya está inscrito en la historia con letras mayúsculas, aunque no sea tanto por sus logros positivos como por una simple cuestión cronológica. En efecto, ha sido en ese período en el que se han registrado dos hechos de relevancia mundial, de los que aún queda por ver qué consecuencias terminan produciendo: el estallido de la crisis económica mundial y la elección de Barack Husein Obama como presidente de Estados Unidos (EE. UU.). Obviamente no es esto lo único que ha ocurrido, pero ningún otro hecho merece con tanta seguridad el calificativo de *histórico* como los mencionados, considerando además que ambos están ya afectando al bienestar y a la seguridad de personas en todos los rincones del planeta.

En el primer caso, se certificó en su plena extensión un brutal cambio de signo de la economía mundial, con una repercusión mucho mayor que la inicialmente identificada, puesto que no se trata de un fenómeno meramente financiero, sino que ya ha ido dejando su nefasta huella en todas las áreas de la actividad económica, con especial énfasis en materia de desarrollo. De golpe, el mundo se despertó del irreal sueño del crecimiento permanente y de la excelencia del mercado para atender todas las necesidades humanas. De repente, lo que parecían verdades absolutas se convirtieron en falacias sostenidas por los ganadores de una globalización desigual en la que la desregulación de los mercados permitió el desarrollo de prácticas insostenibles, con el previsible final de un impacto del que solo unos pocos resultan indemnes. En esa línea, asistimos a una contracción inaudita de la actividad económica –por primera vez desde 1975 el comercio mundial cayó con respecto al año anterior y el PIB planetario apenas se incrementó un 0,9 % (la peor tasa desde 1982)–.

En el segundo caso, la victoria electoral de Obama (4 de noviembre) supuso, antes que cualquier otra cosa, una generalizada sensación de alivio por el mero hecho de ponerle fin a los ocho años de la funesta administración anterior, marcados por una equivocada «guerra contra el terror» que ni proporcionó más seguridad a EE. UU. ni al resto del mundo. Pero el carácter histórico de la llegada de Obama al poder, convertido ya en el 44º presidente estadounidense, deriva directamente del color de su piel. El primer negro que iba a convertirse en el inquilino principal de la Casa Blanca emergía en la escena política mundial con un aura de integridad y capacidad intelectual que le otorgaban un amplio margen de maniobra para borrar el mal recuerdo dejado por su predecesor. En pocas ocasiones una simple aparición en el terreno político había generado tan altas expectativas de cambio en todos los órdenes.

El año nos ofreció también otros acontecimientos que, dependiendo de la óptica elegida, también pueden ser calificados como *históricos*. Así, por ejemplo, para la prestigiosa revista *Nature* el dato científico más notable del año fue la explotación comercial de la genómica personal –un hecho maravilloso y tenebroso a la vez, en la medida en que permite pensar en una significativa mejora en la capacidad de detección de diferentes enfermedades, pero también en que el «mundo feliz» de Huxley puede estar a la vuelta de la esquina–. En su incesante recorrido el año fue acumulando datos positivos y negativos, dejando un poso general de insatisfacción al constatar cómo se sigue retrasando la puesta en marcha de medidas ya formuladas en diferentes foros, mientras continúa el deterioro global de los niveles de bienestar y de seguridad en muchas zonas del planeta. El diagnóstico de los problemas y de las amenazas ya es sobradamente conocido, los instrumentos para hacerles frente ya están disponibles, los compromisos ya están establecidos y, sin embargo, la implementación de los remedios que son necesarios no termina de tomar cuerpo.

Baste ese ejemplo para mostrar lo equivocado de un camino que sigue cegado por la visión a corto plazo y por las opciones militaristas, relegando a un futuro indeterminado el momento en que sea posible centrarse realmente en la consecución de un bienestar y una seguridad que están, ya hoy, al alcance de todos los seres humanos. La falta de un modelo alternativo, definido con precisión en todos sus perfiles, no puede servir de excusa. Como se suele repetir con tanta razón como impotencia, bastaría de momento con que se cumplieran todos los compromisos, acuerdos y tratados ya firmados para que, aun sin salirnos del modelo actual, se pudieran modificar las negativas tendencias que, tanto en el campo del desarrollo como en el de la seguridad, condenan a centenares de millones de personas a la más elemental lucha por la supervivencia, sin ofrecerles expectativas de mejora alguna.

Hasta que llegue ese momento, nos movemos entre evidencias incontestables de claro signo negativo y asignaturas pendientes que, como los malos estudiantes, siguen retrasando *sine die* el momento de enfrentarse al examen.

2

Complicaciones crecientes hasta la traca final

El año fue dificultando progresivamente su balance hasta llegar a una traca final en la que, aunque con algún elemento positivo, se acumulan los de indudable signo negativo. Así, la agenda de seguridad internacional pronto se vio afectada por asuntos como la ruptura del cese de hostilidades, establecido en 2002, por parte del Gobierno de Sri Lanka. En su intención de eliminar definitivamente al grupo de los Tigres por la Liberación de la Tierra Tamil, las Fuerzas Armadas nacionales lanzaron una ofensiva que finalmente se saldó con la derrota completa de sus tradicionales enemigos.

Desde la perspectiva de la construcción de la paz, la lectura más preocupante de esta decisión gubernamental es que otros actores en circunstancias similares podrían creer que el masivo uso de las armas, sin detenerse en consideraciones humanitarias o legales de ningún tipo, les ofrece una posibilidad de solucionar por la vía rápida sus problemas internos frente a actores no estatales que retan su autoridad. El ejemplo de una apuesta militarista como esta puede llevar a pensar a otros Gobiernos que solo la violencia puede liquidar a los violentos, sin detenerse en argumentos éticos o simplemente de respeto por la legalidad internacional y los derechos humanos. Aunque la derrota militar de los Tigres Tamiles haya sido muy clara en apariencia, conviene no apresurarse en emitir el certificado de defunción de un enemigo que apenas era la punta de un iceberg que escondía el alto nivel de malestar de una minoría que se sigue sintiendo hoy igual de maltratada que ayer. Los problemas sociales, políticos y económicos no se solucionan con medios militares, por muy vistosos que puedan ser a corto plazo los efectos de un golpe de fuerza como el desencadenado en Sri Lanka. Si ahora el Gobierno, cegado por su victoria militar, no se esfuerza en atender las causas profundas que han sostenido la oposición violenta de los Tigres durante décadas, se corre un alto riesgo de que en poco tiempo tengamos que volver a preocuparnos de lo que allí ocurra en la próxima explosión violenta.

Una violencia no menor se detectaba igualmente a lo largo de todo el año en escenarios como República Democrática del Congo –donde la Conferencia de Goma (6-23 de enero) fracasó en su intento de poner fin al conflicto en los Kivus, que volvió a incrementarse aún más en octubre–; Chad –donde se produjo una ofensiva rebelde contra su capital, alimentada desde el vecino Sudán–; el propio Sudán –con la apertura de un nuevo frente en la montañas de Nuba, sin que se haya apagado ninguno de los otros focos abiertos–, o Somalia –donde las autoridades formales no logran ni siquiera ser reconocidas como tales por los diferentes grupos enfrentados–. Todo ello como antesala de noticias políticas controvertidas como la declaración de independencia de Kosovo (17 de febrero) y las desastrosas elecciones en Zimbabue (29 de marzo), que volvieron a mostrar la pasividad internacional ante un gobernante abiertamente desafiante e incapaz que llevó a su país al colapso total... y hasta al estallido de una epidemia de cólera. A esta misma dinámica se apuntaba un poco más tarde el Líbano, con una demostración de fuerza del grupo chií Hezbola, ante el intento del Gobierno de someterlo a sus dictados, que se tradujo en la toma de buena parte de la capital durante el mes de mayo.

Fue en ese mismo mes cuando el registro de catástrofes naturales dio un salto espectacular con el ciclón Nargis, en Myanmar, y el terremoto que asoló la región china de Sichuan –con un triste saldo de más de 70.000 muertos y más de 20.000 desparecidos–. El primer ejemplo mostró muy a las claras las limitaciones reales del principio de responsabilidad de proteger,

aprobado por la ONU en septiembre de 2005, por cuanto que la comunidad internacional no fue capaz de vencer la resistencia de la Junta Militar que dirige los destinos de ese país para evitar el acceso directo a las víctimas. El principio es obviamente positivo, pero la selectividad empleada a la hora de activarlo y la escasa autonomía de la ONU para actuar con prontitud y resolución en ocasiones como esta siguen poniendo de manifiesto la enorme dificultad para hacerlo operativo, movilizando la necesaria voluntad política de los 192 países miembros de la Organización para dotarla de medios que puedan ser empleados por encima, y al margen, del capricho de cada Gobierno cuando la vida de muchas personas está en franco peligro.

China, por el contrario, supo reaccionar adecuadamente, en línea con su afán por aparecer como un país preocupado por su gente –al contrario de lo ocurrido en tantas ocasiones anteriores–, y en un momento en el que le interesaba evitar cualquier mancha que pudiera empañar su imagen aprovechando el impulso de unos Juegos Olímpicos (inaugurados el 8 de agosto) que la mostraban como un actor pujante y capaz en el escenario mundial. Aunque todavía sea apresurado proclamar el inicio de una nueva bipolaridad –en torno a un G-2 que tendría a Washington y Pekín como referencias principales–, no lo es reconocer que China está quemando etapas a una velocidad impresionante para convertirse a corto plazo en uno de los actores más relevantes de la escena internacional.

En esta carrera por ocupar las primeras posiciones, hay otros actores que volvieron a mostrar sus limitaciones –como Rusia–, cuando no su parálisis –como la ONU y la propia Unión Europea (UE)–. El primero de los citados volvió a confirmar durante 2008 que sus expectativas de volver a convertirse en una referencia mundial no van todavía acompañadas de su capacidad para ser considerado como una gran potencia. Aunque ya ha salido del abismo en el que ha estado metido durante años, el gigante ruso sigue muy lastrado por sus propias deficiencias internas, tanto sociales –su evolución demográfica sigue siendo negativa–, como económicas –en un entorno escasamente transparente y de alta dependencia de sus riquezas energéticas– o políticas –con un modelo que difícilmente encaja en el marco democrático–. Por su parte, la ONU no ha logrado salir de la irrelevancia en la que algunos la han sumido desde el inicio de la «guerra contra el terror». Washington, y otros, no desean contar con un instrumento multilateral eficaz en la construcción de un nuevo orden internacional y durante el período aquí analizado nada sustancial puede añadirse en relación con su largamente deseada reforma, tanto en lo que afecta a los temas de desarrollo, como a los de seguridad o derechos humanos. Su papel como constructor de la paz sigue siendo secundario, a la espera de que en 2009 pueda producirse el necesario cambio multilateralista y no militarista que precisa la atención a las amenazas de seguridad globales que caracterizan nuestros días.

La UE, por su parte, no solo no logró salir del atolladero en el que se encontraba desde la negativa francesa y holandesa a aprobar el *non nato* Tratado Constitucional, sino que el negativo resultado del referéndum irlandés celebrado en el mes de junio terminó por arruinar incluso el nacimiento del Tratado de Lisboa. Así se puso de manifiesto tanto en las enormes dificultades para consensuar medidas de respuesta rápida a la crisis económica como en la reacción ante la guerra entre Rusia y Georgia por el control de Osetia del Sur y Abjasia, desarrollada con maestría por Moscú durante la celebración de los Juegos Olímpicos. Rusia mostró, de un solo golpe, su fortaleza militar en su zona de influencia más directa y la desnudez del paraguas de protección de la OTAN y de Estados Unidos en la defensa de aquellos países que pretendieran desligarse de la órbita rusa. Con el ejemplo de Georgia, que puede verse también como una respuesta rusa al desplante que supuso la desconsideración con su rechazo a la independencia de Kosovo, volvía a quedar demostrado que el mundo sigue sin haber adaptado las reglas de juego al nuevo siglo y que seguimos sin marcos multilaterales adecuados para la gestión de los asuntos mundiales.

La OTAN –interesa volver a dejarlo claro una vez más, cuando la Alianza continúa su hundimiento en el barro afgano– no puede ser el policía mundial que necesitamos. El problema es que, visto desde esta parte del mundo, en su ausencia no disponemos de ningún sistema efectivo de seguridad y defensa. Ni sirven ya los de carácter nacional –superados por unas amenazas transnacionales a las que no pueden hacer frente en solitario–; ni disponemos aún de unas capacidades que la ONU pueda manejar directamente, ni hemos logrado aún que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) pasen a ser algo más que meras siglas. En las circunstancias que definen 2008, se hacía más palpable el peligro de que se acentúe el proceso de renacionalización de los esfuerzos de defensa, olvidando que no hay salida en

solitario del túnel en el que todos estamos metidos.

En una dirección totalmente equivocada, y sin salirnos del marco de la UE, precisamente una de las huellas más negativas que nos deja el año es la aprobación de la Directiva del Retorno –más conocida como Directiva de la Vergüenza–, aprobada el 18 de junio, que regula en un sentido muy poco acorde con los valores y principios que decimos defender el tratamiento de la inmigración en territorio comunitario. Aunque no quepa hablar en términos de compensación, no deja de resultar destacable la aprobación por parte de la ONU de la Resolución 1820 (19 de junio) –que completa la 1325 en su intención de poner freno a la violencia sexual contra las mujeres en situación de conflicto–. En esa misma línea positiva puede entenderse el activismo de la Corte Penal Internacional al emitir (14 de julio) la orden de detención del vigente presidente de Sudán, Omar al Bashir –por genocidio, crímenes de guerra y contra la humanidad–, al lograr la detención en ese mismo mes del problemático líder Radoban Karadzic y al anunciar (18 de diciembre) la sentencia a cadena perpetua para los principales responsables del genocidio ruandés de 1994. El final del año parecía reservar, como ya había ocurrido en períodos anteriores no muy lejanos, una traca de acontecimientos a cada cual más alarmante. El terrorismo internacional volvía a acaparar la atención, esta vez con Bombay como escenario (26 de noviembre), justo en el momento en que Israel ponía en marcha su denostada operación Plomo fundido contra la Franja de Gaza. En el primer caso, el ataque –auspiciado a todas luces por actores paquistaníes– estuvo a punto de provocar una explosión violenta generalizada entre Paquistán e India y todavía a día de hoy no puede darse por desactivada la espoleta que los terroristas pusieron en marcha ese día. En el segundo, se repitió una historia demasiado conocida en Oriente Próximo, que en este caso se saldó tres semanas más tarde con 1.400 muertos por parte palestina frente a 13 en el bando israelí. Lo importante aquí no fue el número de víctimas ni su evidente desproporción –que apunta nuevamente a un inaceptable uso de la fuerza por parte del ocupante–, ni lo fue tampoco el reconocimiento de la condena que debe hacerse igualmente de Hamas, por sus indiscriminados lanzamientos de cohetes contra población israelí. Lo relevante es la constatación de que a lo largo del año no se dio un solo paso positivo hacia la paz, sino que, por el contrario, se acentúo la fragmentación palestina –con violencia intrapalestina por medio–, el desprecio de Israel por la legalidad internacional y la falta de voluntad internacional por mediar de manera eficaz en el conflicto sobre la base de la defensa de los derechos humanos y de la legalidad internacional, entendiendo que solo el fin de la ocupación puede sentar las bases de un futuro proceso de paz digno de tal nombre. En esas condiciones, la región cerraba el año en una situación de desastre generalizado, tanto por lo que ocurría en el escenario reseñado como por lo que afectaba a Oriente Medio, con Iraq muy lejos aún de superar el trauma provocado por la invasión estadounidense de marzo de 2003 y con Afganistán en un creciente descenso a los infiernos.

En efecto, por lo que respecta a Iraq, es demasiado aventurado sostener que el punto álgido del conflicto ha sido ya superado y que la salida del túnel está próxima. La firma por parte del parlamento iraquí del Acuerdo de Estatuto de Fuerzas (Status of Forces Agreement), el 26 de noviembre –por el que se prevé que las fuerzas enviadas por Washington abandonarán el país no más tarde del 31 de diciembre de 2011– no debe interpretarse más que como un deseo que esconde, además, el uso incorrecto de la palabra *retirada*, por cuanto es fácil entender que EE. UU. seguirá manteniendo un volumen sustancial de tropas en el país durante muchos años. Cuando terminó el año, Iraq no había recuperado sus niveles de bienestar y seguridad correspondientes al inicio de la invasión más de cinco años antes. En todo caso, lo mejor que puede decirse es que su situación no parecía tan preocupante como la de Afganistán.

Es en este último en el que se concentraba cada vez más la atención en la medida en que era imposible ocultar el renacimiento de los talibán, en un escenario de creciente violencia en el que confluían también insurgentes de todo tipo, terroristas y «señores de la guerra», sin que el Gobierno dirigido por Hamid Karzai diera muestra alguna de estar en condiciones de controlar la situación. Afganistán, con el importante añadido de Paquistán, constituían los principales focos de inquietud en el cierre del año. El primero, por la imposibilidad de encontrar una estrategia que posibilite la victoria y porque una retirada supondría un golpe mortal para la supervivencia de la OTAN y un reforzamiento de la amenaza terrorista internacional. El segundo, porque la simple hipótesis de que pueda colapsar –y esta no es una opción descabellada– un país que posee armas nucleares plantearía un reto a la seguridad mundial de muy difícil gestión.

En un claro contrapunto a estas dinámicas de violencia, también el año tenía reservado un

cierre más esperanzador, con la firma (3 de diciembre) de la Convención sobre Bombas de Racimo que prohíbe su fabricación, almacenamiento, comercialización y uso. Aunque la cifra inicial de países que estamparon su firma en el documento supera la centena, sigue faltando la de otros como Estados Unidos, Rusia, China, Israel, India y Paquistán, principales fabricantes y usuarios de tales ingenios. La Convención, que entrará en vigor en el que momento en que sea ratificada al menos por 30 países, aspira a eliminar todos los arsenales de estas armas en un período de ocho años. Se trata, como ya había ocurrido con ocasión del Tratado de Otawa sobre minas antipersonas (1999) de un claro éxito de la sociedad civil organizada en pos de un objetivo claro y necesario. Queda ahora por ver si ocurre algo similar con el proceso para llegar algún día a la firma de un tratado internacional que regule el uso de las armas ligeras y pequeñas, auténticas responsables de la inmensa mayoría de las muertes en conflictos.

Como apunte de cierre resulta llamativo que el mismo año en el que la elección de Obama parecía apuntar hacia una inmediata recuperación del poderío estadounidense en el arranque del siglo XXI, las propias fuentes de inteligencia del líder mundial nos anuncian que en 2025 EE. UU. habrá perdido su hegemonía. ¿Es eso positivo? ¿No habrá ocurrido ya? ¿Hay algún relevo deseable en el horizonte?

.Capítulo 3.

La ayuda humanitaria internacional en 2008: no se trata solo de dinero*

*
Capítulo elaborado por **Jan Kellett,** Jefe de Programa, Global Humanitarian Assistance, Development Initiatives.

Traducido por Irene Arcas Mantas, investigadora del IECAH.

1

Introducción: una foto de la ayuda humanitaria[1]

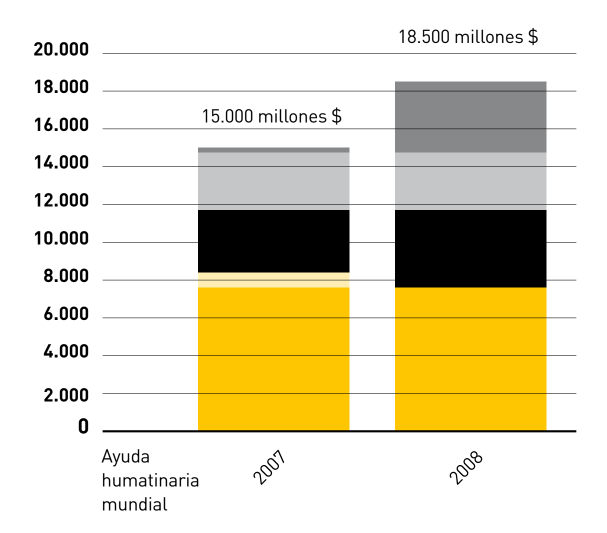
La acción humanitaria no es solo cuánto dinero se gasta y quién lo gasta; también tiene que ver con cómo y dónde se gasta. Cada elección que se haga –a qué país y a través de qué organización, qué mecanismo y a qué sector va dirigido– tiene un impacto, no solo dentro del país, sino también en la propia intervención. Si se hiciera un análisis sería el siguiente: no se trata solo del volumen de dinero. Hay elecciones claras que hay que hacer y cada elección tiene un impacto. Entonces, ¿cuáles son las principales características y tendencias que podemos ver durante 2009?

*f*1

Ayuda humanitaria internacional 2007 y 2008

Fuente: «Cálculo aproximado» de Development Initiatives basado en las estadísticas DAC1, DAC2a de OECD DAC, UN OCHA FTS, informes anuales e investigación del programa.





- Ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD
- AOD y no AOD relacionada conposconflicto y seguridad
- Contribuciones públicas a ONG, agendas de la ONU y Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
- Ayuda humanitaria multilateral de los donantes del CAD a través de agencias de la ONU
- Ayuda humanitaria bilateral de los donantes del CAD

En un primer momento nuestro «cálculo aproximado» de ayuda humanitaria mundial sugería que la ayuda había aumentado de manera muy significativa: de 15.000 millones de dólares en 2007 a 18.000 en 2008. El grueso de este cambio se ha producido en la ayuda humanitaria oficial de países que forman parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Según las primeras cifras, esta agrupación de lo que podrían llamarse *los donantes tradicionales de ayuda al desarrollo* contribuyó con unos 2.600 millones de dólares de ayuda humanitaria en 2008.

Sin embargo, antes de profundizar en los detalles del CAD y otros gastos humanitarios, veamos algunas tendencias de futuro probables.

Si los donantes del CAD mantienen sus promesas actuales de incrementar la ayuda, los niveles del total de ayuda oficial al desarrollo (AOD) llegarían a 145.000 millones de dólares en 2010. Esto supondría 42.000 millones más en términos reales sobre los niveles más altos de ayuda de 2007. La ayuda humanitaria ha sido relativamente estática durante los últimos 10 años, entre el 7,6 % y el 10 % de AOD. Si se llega al 10 % de AOD en 2010, se alcanzarán 14.500 millones en 2010 –un incremento del 67 % desde 2007.

En lo referente a los sectores, el gasto de AOD en actividades relacionadas con posconflicto y seguridad aumentó notablemente en 2007, pasando de 1.900 millones de dólares a más de 3.000 millones. Los Estados frágiles o en posconflicto son una prioridad en las agendas políticas, por lo que se están desarrollando hacia ellos nuevos instrumentos de financiación, lo cual implica que la ayuda a estos sectores puede verse incrementada en el futuro. Las crisis crónicas probablemente continúen recibiendo financiación.

Políticamente, los donantes no pertenecientes al CAD están siendo cada vez más importantes en las actuaciones humanitarias, aunque se pueda argumentar que esto no se ha traducido en un mayor incremento de la ayuda humanitaria. El tsunami producido en 2005 parece que ha estimulado un incremento en la ayuda de estos países. Desde entonces, esta tendencia ha continuado y la mayor parte de su dinero ha ido dirigido a emergencias de gran envergadura o a países vecinos. Su interés en la ayuda humanitaria –incluyendo los mecanismos de financiación común como el CERF– va en aumento.

En contraposición a estos potenciales incrementos en los recursos destinados a la ayuda

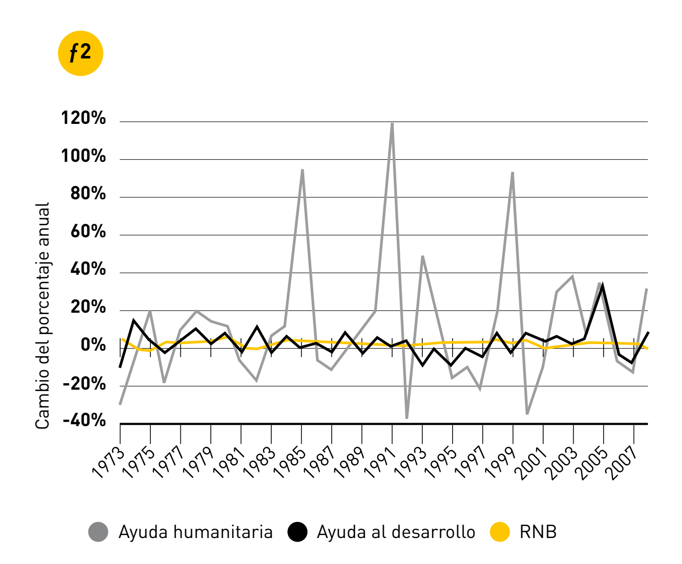
[1] Este apartado es un resumen del *Global Humanitarian Assistance Report 2009*. Para más detalles o la descarga completa del informe, v.: (www.globalhumanitarianassistance.org).

humanitaria está la crisis económica mundial: hay más necesidades cuando los donantes y las personas de los países ricos tienen menos para gastar. En noviembre de 2008 los donantes del CAD reiteraron su intención de alcanzar la ayuda comprometida, en algunos casos sin una adecuada previsión presupuestaria. Mientras que existe la creencia de que la ayuda humanitaria está más protegida que la financiación para el desarrollo –el apoyo público está basado en el hecho de que la ayuda humanitaria salva vidas inmediatamente– y que el propio aislamiento que deja gente que necesita la ayuda humanitaria puede haberlos mantenido apartados del conjunto de efectos de la crisis mundial, se dan graves dudas sobre el futuro de la ayuda humanitaria.

De hecho, no existe una relación clara entre los cambios en la Renta Nacional Bruta (RNB) y la ayuda humanitaria, así que no existe ninguna razón para concluir que la ayuda humanitaria caerá como resultado directo de la crisis económica. La ayuda humanitaria gubernamental creció en 2008 a pesar de la reducida tasa de crecimiento de la RNB. Hay tres cosas que son evidentes: primero, los grandes desastres consiguen las mayores cantidades de ayuda humanitaria a pesar de la RNB; además, la ayuda humanitaria es mucho más variable que la ayuda al desarrollo; en tercer lugar, en los últimos cinco años, la ayuda humanitaria y la ayuda para el desarrollo tienen un patrón de crecimiento cada vez más parecido que en décadas anteriores.

*f*2

Cambios en el porcentaje en ayuda humanitaria, ayuda para el desarrollo y RNB de los países donantes del CAD, 1973-2007.
Fuente: Development Initiatives, análisis basado en las estadísticas del CAD de la OCDE.



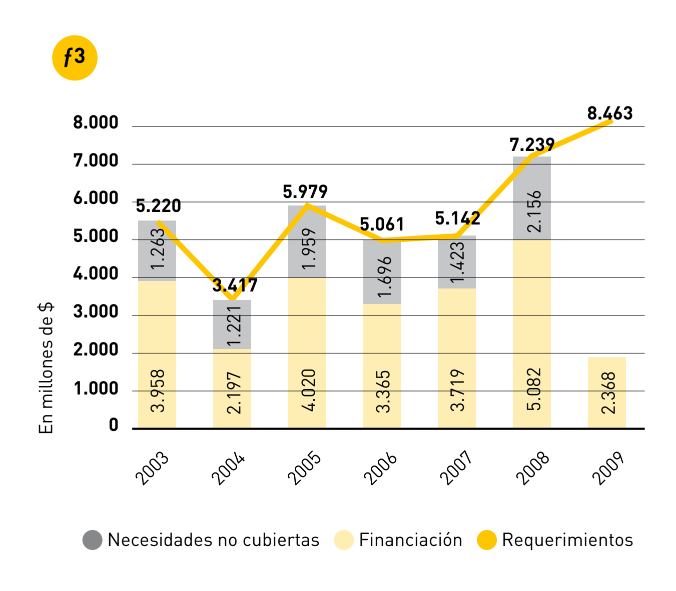
La otra fuente principal de financiación en ayuda humanitaria –contribuciones de las opiniones públicas– muestra un pequeño cambio entre 2006 y 2007 –aún no están los datos completos de 2008–. Según un estudio de 19 importantes ONG y coaliciones de ONG, se produjo una reducción de un 4 %, 117 millones de dólares, en 2007 –seis ONG habían experimentado incrementos y 13 de ellas, reducciones–. Las contribuciones de la población representan al menos 1/5 de la ayuda humanitaria internacional; sin embargo, si la crisis económica afecta gravemente a las familias de los países desarrollados, esto podría tener un serio impacto en los recursos humanitarios disponibles.

La siguiente cuestión que nos debemos plantear es si el dinero gastado ha cubierto realmente las necesidades humanitarias. Actualmente, la única herramienta fiable que tenemos para evaluar las necesidades es el Proceso de Llamamientos Consolidados (CAP) de Naciones Unidas, ya que establece los requisitos y las prioridades financieras para cada país y después calcula los fondos recibidos.

Por ejemplo, sabemos que en 2008 el 70,2 % de las necesidades se cubrieron, mientras que durante los últimos ocho años el porcentaje de necesidades cubiertas osciló entre un 55,5 % en 2001 y un 75,8 % en 2004. La cantidad de necesidades no cubiertas varía de manera más drástica dependiendo del año. En 2008, las necesidades no cubiertas alcanzaron más de 2.000 millones de dólares.

*f*3

Requerimientos, financiación y necesidades no cubiertas de los llamamientos CAP de Naciones Unidas, 2003-2009.
Fuente: Development Initiatives, análisis de los datos del FTS de OCHA.



Dentro del CAP hay una gran variación en las dimensiones de los llamamientos –generalmente, el llamamiento más grande será seis o siete veces la media del resto–. En los últimos cinco años, Sudán ha representado el mayor llamamiento y ha tenido un alto porcentaje de necesidades no cubiertas; en 2005, el llamamiento de Sudán alcanzó los 888 millones de dólares, es decir, un 45 % del total de necesidades no cubiertas de todo el año.

Mientras que las crisis de mayor envergadura, en términos porcentuales, pueden representar una mayor parte de necesidades no cubiertas, son las pequeñas crisis las que reciben menos financiación en relación con sus necesidades. Los llamamientos para Zimbabue en 2004 y para las inundaciones de Zambia en 2007 recibieron solo un 14 % y un 12 % respectivamente. La mayoría de los llamamientos consolidados (*consolidated appeal*) tienen relación con emergencias derivadas de conflicto. Generalmente, los grandes desastres naturales derivan en un llamamiento inmediato (*flash appeal*). En 2007, 30 países tuvieron llamamientos CAP –15 consolidados y 15 inmediatos–. Sudán y República Democrática del Congo –ambas emergencias complejas– fueron los países con los mayores llamamientos CAP de Naciones Unidas y los que más fondos recibieron tanto en 2007 como en 2008.

Con diferencia, el mayor llamamiento inmediato, tanto por volumen como por proporción del total anual, fue el tsunami del océano Índico, con requerimientos de 1.400 millones de dólares –23,65 % del total anual– en 2005. El mismo año se produjo el terremoto en el sur de Asia, con requerimientos de 561 millones de dólares o un 9,4 % del total.

f4

Número de llamamientos CAP de Naciones Unidas.

Fuente: Development Initiatives, basado en OCHA.

f5

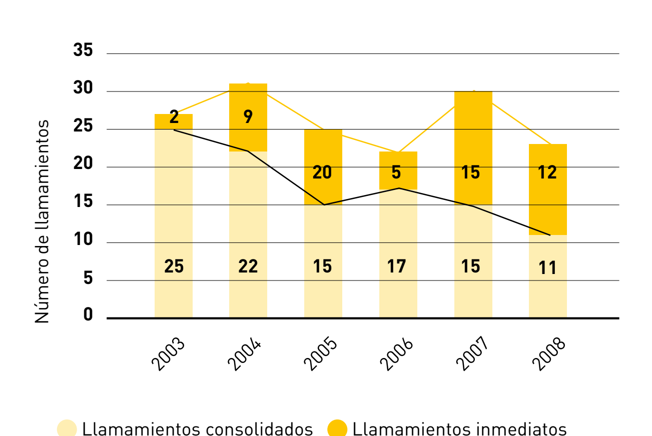
Requerimientos de los llamamientos CAP de Naciones Unidas. 2003-2008.

Fuente: Development Initiatives, basado en los datos del FTS de OCHA.

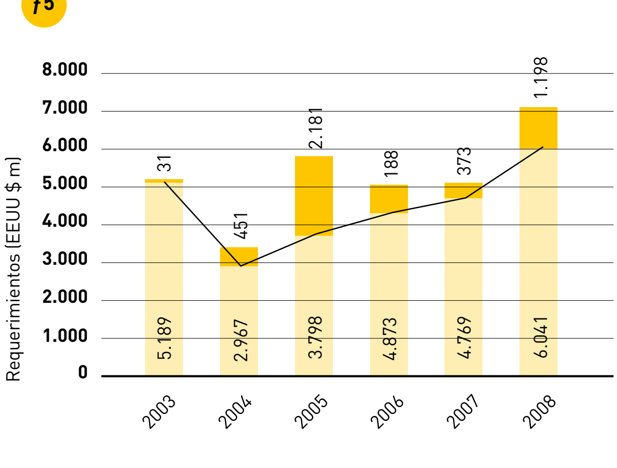
Por su naturaleza, tanto el número como la magnitud de los llamamientos inmediatos varían cada año. Sin embargo, la proporción de requerimientos que han sido financiados suele ser diferente a la de los llamamientos para emergencias complejas; estos se financian habitualmente con cerca de un 70 % del total; mientras, los llamamientos inmediatos son mucho más variables: algunos años es casi del 100 %, mientras que otros puede reducirse a un 40 %.

Seis de los llamamientos mejor cubiertos desde 2003 han sido llamamientos inmediatos –tres de ellos (Líbano 2006, Kenia 2006 y Timor Oriental 2006) fueron sobrefinanciados y otros tres (Bolivia 2008, Madagascar 2008 y la región de África meridional 2008) se cubrieron en su totalidad.









2
Qué sabemos

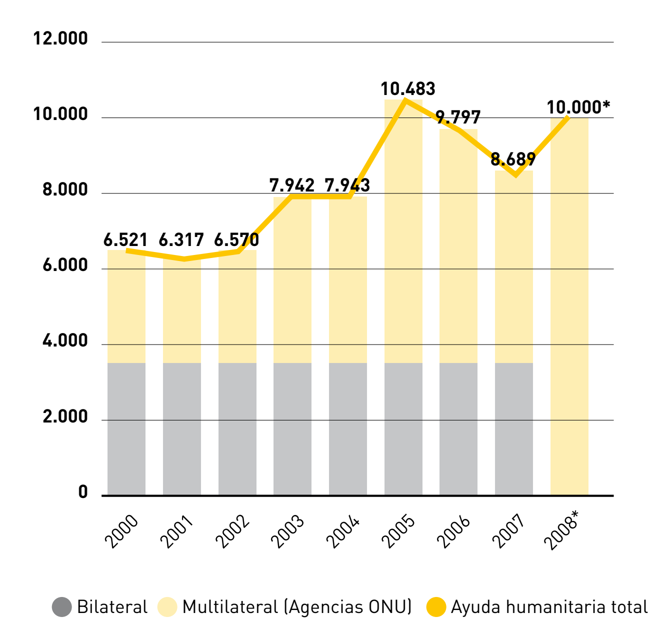
2.1
Ayuda Humanitaria Oficial (CAD)

Volviendo a los detalles de los donantes del CAD, ¿cuánto dinero gastan en ayuda humanitaria? Los datos preliminares de 2008 muestran un incremento de un 15,1 % en el gasto humanitario de los donantes del CAD con respecto a 2007, aumentando de 8.600 millones de dólares a 10.000 millones en 2008, casi igualando la respuesta excepcional a los grandes desastres de 2005.

f6

Ayuda humanitaria oficial total, 2000-2008.
Fuente: Análisis de Development Initiatives basado en los datos de DAC1 y DAC2a de OCDE.



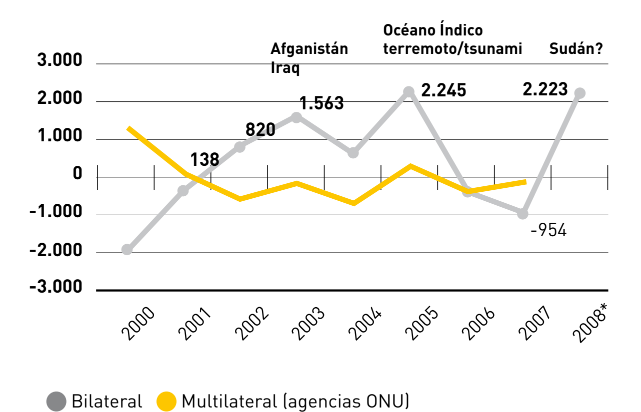


Aunque hubo un descenso en el gasto humanitario en 2006 y 2007, la tendencia a largo plazo sigue siendo a la alza, con cantidades en 2007 un 33 % más altas que en el año 2000, y casi un 175 % más altas que en 1990 en términos reales. Tanto las cifras como su análisis revelan un efecto «trinquete», ya que cuando se produce un pico en el gasto derivado de un gran desastre, durante los siguientes años los niveles de ayuda humanitaria son más altos.

f7

Cambio en el volumen de ayuda humanitaria multilateral y bilateral, 2000-2007 (con datos bilaterales preliminares de 2008).
Fuente: Development Initiatives basado en DAC1 y 2 de OCDE.





Habitualmente, las necesidades humanitarias y el gasto cambian cada año en contextos de desastre natural. Sin embargo, en las emergencias complejas el gasto permanece bastante constante a lo largo del tiempo. Esto tiene importantes repercusiones.

La ayuda humanitaria multilateral oficial es mucho menos volátil que la ayuda humanitaria bilateral oficial, ya que representa contribuciones no finalistas y cuotas a agencias de Naciones Unidas con una tendencia menor a cambiar cada año.

La ayuda humanitaria puede circular a través de distintas agencias y organizaciones desde que sale de los donantes del CAD hasta que llega a las personas afectadas. El sector público, las agencias de Naciones Unidas, el Movimiento Cruz Roja/Media Luna Roja, CE y ONG son canales para la ayuda humanitaria. A su vez, algunos de ellos se convertirán en donantes.

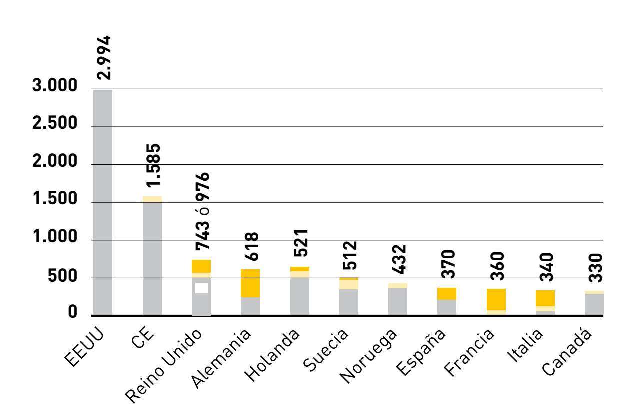
En 2007, un 50,4 % de la ayuda humanitaria del CAD se canalizó a través de organizaciones multilaterales –la mayoría, agencias de Naciones Unidas–, mientras que un 25,3 % fueron a ONG y sociedad civil. Este último grupo es una categoría más amplia que incluye a la Cruz Roja y Media Luna Roja, institutos de investigación y ONG nacionales del país donante, así como aquellas registradas en el país receptor. Algunos donantes destinaron fondos a más de 50 ONG receptoras individuales. Algunos donantes dan más importancia a determinadas metodologías de gasto que otros. Por ejemplo, Portugal dirige toda su ayuda al sector público y Francia, casi el 90 %; mientras, otros donantes –Grecia o Bélgica– destinan más del 60 % a instituciones multilaterales. Algunos países –como Suecia o Noruega– dan cerca del 50 % a ONG.

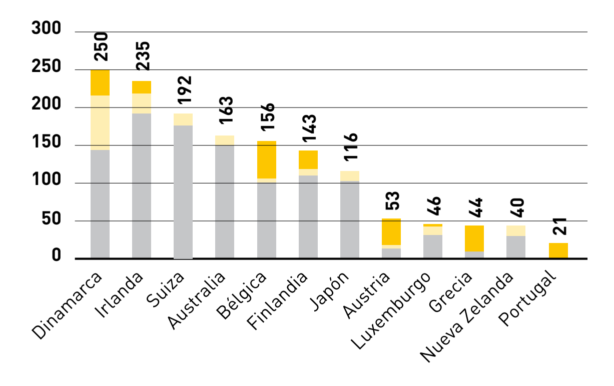
Conjuntamente, la CE y los países miembros de la UE contribuyeron con un 50,9 % –4.400 millones de dólares– del gasto humanitario oficial total en 2007. Sin embargo, el mayor donante individual por volumen fue Estados Unidos, que contribuyó con 2.900 millones de dólares o un 34,5 % de la ayuda de los donantes del CAD. Después se sitúa la CE, con 1.600 millones de dólares, seguida del Reino Unido, con 743 millones.[2]

f8

Gasto humanitario total por donante del CAD, 2007. Los totales de los 23 donantes del CAD aquí mostrados no se deben sumar, ya que esto llevaría a una doble contabilidad del gasto en ayuda humanitaria oficial total de la CE.
Fuente: Análisis de Development Initiatives basado en las tablas 1 y 2a del CAD de la OCDE.

f8





Bilateral
Bilateral CRS adicional
Multilateral (Agencias ONU)
Multilateral (CE)

2 Consideramos a la CE como agencia donante y como receptor multilateral de los fondos de los Estados miembros de la UE. Da apoyo directo a países en vías de desarrollo y desempeña un papel «federador» entre otros Estados miembros de la UE e instituciones de la CE.

En términos de generosidad, podemos encontrar un escenario diferente si usamos el porcentaje de RNB o población como indicador de base. Mientras que 19 donantes del CAD dieron más ayuda humanitaria por volumen que Luxemburgo en 2007, si miramos en base a la población, el resultado sería de 98 $ por persona, casi diez veces más que EE. UU. –10 $/persona–. El otro donante que es casi tan generoso fue Noruega, con 98 $/persona, seguido de Suecia e Irlanda, ambos con 56 $. Los donantes menos generosos por persona incluyen a Portugal, con 2 $ por persona, y a Japón, con 1 $. El dato de ayuda como porcentaje de RNB revela un escenario similar.

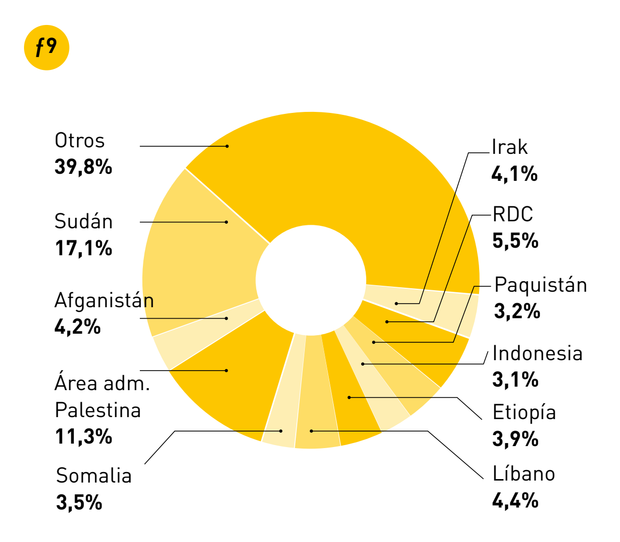
Luxemburgo, Suecia, Noruega, Irlanda y Dinamarca son considerados los donantes más generosos en proporción a su riqueza; todos gastaron un 0,11 % de su RNB de ayuda humanitaria en 2007 –aunque debemos aclarar que mientras que sí existe el compromiso de los donantes de alcanzar un 0,7 % de su RNB en AOD total, no se da un equivalente para ayuda humanitaria.

2.2 ¿Dónde se invierte?

En 2007, Sudán fue el mayor receptor de ayuda humanitaria de los donantes del CAD por tercer año consecutivo. Recibió 1.300 millones (17,1 %) de los 7.400 millones asignados a países específicos. Los siguientes receptores fueron Palestina/TOP y RDC –también tienen todos los mayores llamamientos UN CAP en 2007.

*f*9

10 principales receptores del total de ayuda humanitaria de los donantes del CAD, 2007.
Fuente: Development Initiatives, basado en datos del CAD.



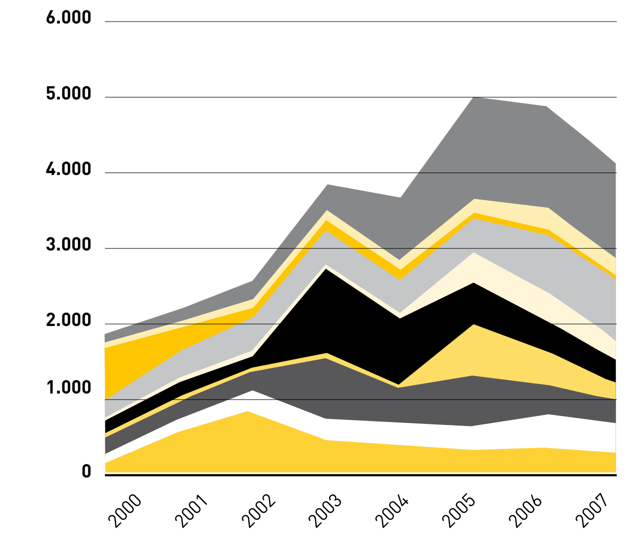
La ayuda humanitaria está claramente concentrada en un número pequeño de países. Los 10 receptores mayores de ayuda humanitaria de los donantes del CAD representan un 60,2 % (4.400 millones de dólares) del total de 2007 y, durante los últimos ocho años, los mismos países han seguido a la cabeza en términos del volumen de ayuda.

*f*10

10 principales receptores de la ayuda humanitaria oficial total desde el año 2000.
Fuente: Análisis de Development Initiatives basado en DAC2a, CAD de la OCDE.

Juntos, los 10 principales receptores del total de ayuda humanitaria desde el año 2000 han representado un 52,9 % del total en este período. De ellos, solo Serbia tuvo un claro punto y final, mientras que para otros la financiación ha sido continua.





2.3 ¿Cuáles son las prioridades?

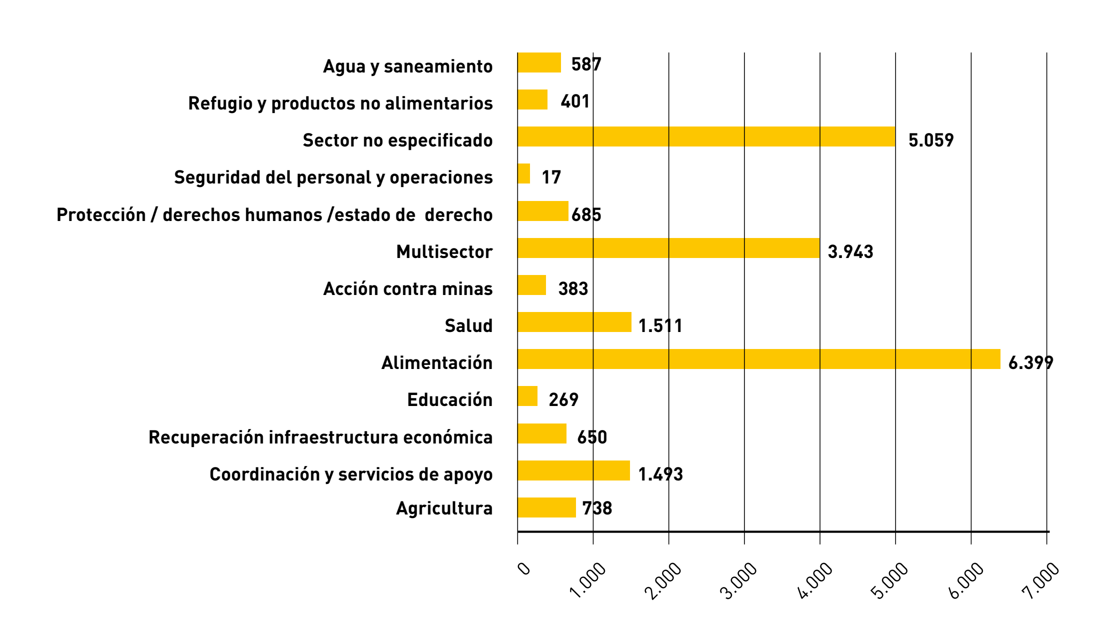
Utilizando los llamamientos UN CAP como nuestro indicador clave de prioridades globales, los donantes del CAD están dirigiendo sus fondos hacia estas necesidades identificadas. En 2007, los donantes del CAD comunicaron 2.900 millones de dólares a través del FTS de OCHA como apoyo al CAP, lo que equivale a un 37,1 % del gasto humanitario oficial de los donantes del CAD, cantidad superior a la de 2006 y 2008. Esto representó un 77,5 % del total de las necesidades identificadas en el CAP en 2007.

En términos de prioridades sectoriales, la alimentación ha dominado tradicionalmente los requerimientos sectoriales como el gasto de los donantes dentro del CAP, representando 6.400 millones de dólares (28,9 %) de los 22.100 millones de dólares gastados por los donantes del CAD en llamamientos de Naciones Unidas entre 2006 y 2008.

*f*11

Financiación de los donantes del CAD "dentro del CAP" por sector, 2006-2008.
Fuente: Development Initiatives basado en el análisis de los datos del FTS de OCHA.

La financiación para coordinación y servicios de apoyo ha permanecido constante, en torno al 5 % del total del gasto del CAD en cada año, pero en cada caso ha cubierto solo un 40 % de las necesidades actuales del sector. Los donantes del CAD han aportado menos de un tercio de la financiación requerida para recuperación económica y reconstrucción, educación, salud, seguridad/seguridad del personal, agua y saneamiento, protección y refugio.



3 Ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD[3]

El papel de los donantes no pertenecientes al CAD en ayuda humanitaria ha tendido a estar eclipsado por el de los miembros del CAD. El análisis revela que algunos donantes no pertenecientes al CAD están siendo cada vez más significativos –en términos de volumen– en ayuda humanitaria que algunos donantes del CAD, aunque la manera en la que este grupo la da es también particularmente importante.

La ayuda de los donantes no pertenecientes al CAD ha cambiado a lo largo de los años, en parte por el estatus cambiante de los miembros. Si miramos atrás, hasta la creación del CAD en 1960, algunos de sus miembros eran aún receptores de AOD, y un número de países que pronto se iban a unir eran también receptores de ayuda –Grecia, Corea, Portugal, etc.–. El volumen de la AOD de los no pertenecientes al CAD es también relevante:

- En 1970 los países árabes dieron más AOD que los miembros del CAD.
- En 2007 Corea y Turquía proporcionaron más AOD que cinco miembros del CAD.
- En 2007 los países árabes reportaron 2.600 millones de dólares de AOD, cifra que en su conjunto es superior a la de 11 países de los 23 del CAD.

Hoy hay 98 países no pertenecientes al CAD que son donantes de ayuda humanitaria –según el FTS–, en comparación con los 58 que había en 2006.

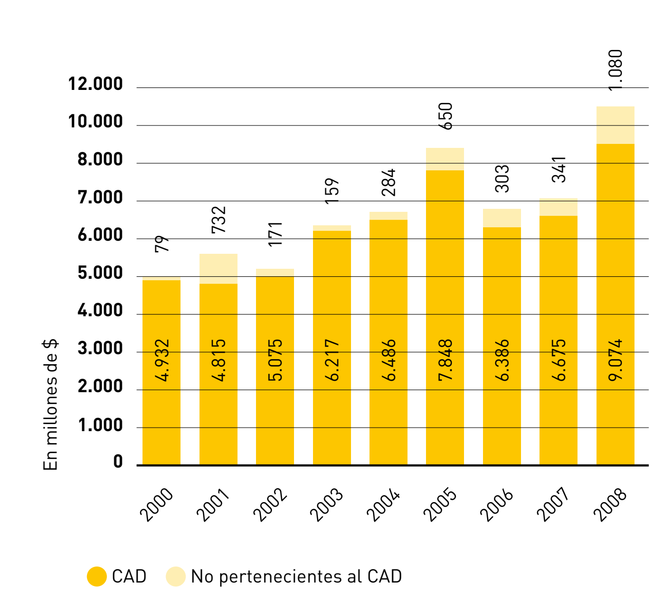
3 Los donantes no pertenecientes al CAD son aquellos Gobiernos donantes que no son miembros del CAD de la OCDE. Estos países a veces son denominados *donantes emergentes* o *nuevos donantes*, lo cual no es del todo correcto, ya que muchos de ellos han estado realizando ayuda humanitaria durante varios años.
La categorización aquí es simple, pues los datos están disponibles para los países del CAD de una manera que no lo está para los no pertenecientes. Sin embargo, dada la confianza depositada en la información voluntaria a la base de datos del FTS, es importante resaltar que puede que no sea una foto de la ayuda humanitaria de los no pertenecientes al CAD tan fiel como la realidad.

3.1 ¿Cuánto gastan los países no pertenecientes al CAD en ayuda humanitaria?

Un número pequeño de países no pertenecientes al CAD contribuyó con más ayuda humanitaria que algunos países del CAD. En 2008, Arabia Saudí dio 727 millones de ayuda, convirtiéndose en el tercer donante mayor, mientras que la Unión de Emiratos Árabes y Kuwait dieron más ayuda humanitaria que ocho donantes del CAD, entre los que se incluyen dos países del G8. En 2008, estos Estados del Golfo dominaron la ayuda humanitaria, con una contribución de más del 90 % del total de los no pertenecientes.

*f*12
Ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes y pertenecientes al CAD según el FTS.
Fuente: Development Initiatives basado en el análisis de los datos del FTS de OCHA.





Los donantes no pertenecientes al CAD contribuyeron por encima de los 1.000 millones de dólares (10,6 %) del total de los 10.000 millones proporcionados para ayuda humanitaria al FTS en 2008, la mayor cifra desde 2000, con la mitad de las contribuciones al PMA, 125 millones de dólares a China (11,6 %) y 105 millones a Yemen (9,8 %).

Como sucede con los donantes del CAD, los picos que se producen en la financiación reportada de los donantes no pertenecientes al CAD se atribuyen principalmente a uno o dos receptores dominantes, con un 91 % en 2005 de la respuesta al tsunami y un 88 % en 2001 de la contribución de Arabia Saudí a Palestina.

3.2 ¿Quiénes son los principales receptores de la ayuda humanitaria de los países no pertenecientes al CAD?

En 2008, 76 países recibieron ayuda de los países no pertenecientes al CAD, un número similar al de 2006 y 2007. En 2008, los tres receptores mayores fueron China, Yemen y Palestina/TOP, en conjunto justo por debajo del 70 % de las contribuciones humanitarias reportadas.

*f*13
10 principales países donantes de ayuda humanitaria no pertenecientes al CAD, 2008.
Fuente: Development Initiatives basado en el análisis de los datos del FTS de OCHA.

La concentración de financiación en relativamente pocas crisis es una característica que se repite todos los años en el Líbano, Bangladés y China, países que representan una parte importante de los fondos recibidos de los países no pertenecientes al CAD en 2006, 2007 y 2008, con un 55 %, 53 % y 26 % del total, respectivamente. Los donantes no pertenecientes al CAD proporcionan la mayoría de su financiación humanitaria a los países receptores a los que dan mayor prioridad. Estos donantes también dan preferencia a las áreas más próximas geográficamente, por ello en 2008:

- Asia Central dio un 60,7 % a su propia región.
- Asia Oriental y el Sudeste Asiático proporcionaron un 74,4 % a estas regiones.
- Oriente Medio facilitó un 21,8 % a su propia región.

3.3 ¿Cómo canalizan su ayuda?

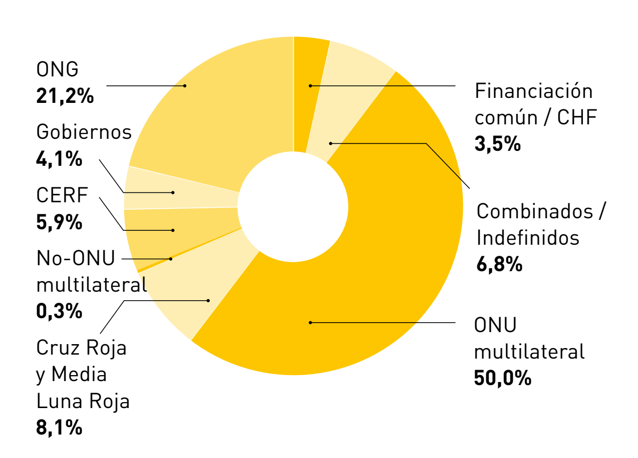
En 2008 los países no pertenecientes al CAD canalizaron cerca de la mitad de la ayuda a través de Naciones Unidas (53 %), una cifra muy similar a la de los países del CAD. También dieron una cantidad similar mediante canales multilaterales comunes –el CAD ha favorecido aquellos gestionados por la ONU.

*f*14
Canales de ayuda humanitaria de los donantes del CAD, reportados a través del FTS, 2008.
Fuente: Development Initiatives basado en el análisis de los datos del FTS de OCHA.

*f*13

10 principales países receptores en 2008	mill $	%
China	125	26,20%
Yemen	105	22,10%
TOP	87	18,30%
Myanmar	35	7,30%
Sudán	24	5,10%
Tayikistán	17	3,60%
Corea	16	3,30%
Georgia	8	1,70%
Jordania	8	1,70%
Siria	5	1,10%
Otros	46	9,60%
Total países receptores	477	
Total	**1.080**	





El CERF, por ejemplo, tiene una financiación relativamente inferior a la de los tres principales donantes no pertenecientes al CAD y, aunque muchos países no pertenecientes al CAD suman la cantidad total de seis millones de dólares, es muy poco en comparación con los 442 millones de dólares aportados por los donantes del CAD.

Otra diferencia importante es que los donantes no pertenecientes al CAD apenas aportan nada a las ONG, mientras que los donantes del CAD dan cerca de un 20 % cada año.

Quizás la diferencia más importante en la ayuda humanitaria fuera del CAD, en comparación con la del CAD, es la proporción de ayuda que dan directamente a los Gobiernos de los países afectados. En 2008, la financiación asignada a Gobiernos por donantes no pertenecientes al CAD fue de 313 millones de dólares del total y, dado que la mayoría de la ayuda se concentra es unos pocos países, se trata de una cantidad de dinero significativa, especialmente en aquellos países receptores de fondos.

Así, esto no resulta sorprendente, puesto que los Gobiernos nacionales casi nunca están incluidos dentro de los llamamientos CAP, al igual que las contribuciones no pertenecientes al CAD dirigidas a crisis humanitarias casi nunca se realizan vía llamamiento CAP –menos de un 2 % en 2008, por ejemplo–. Sin embargo, haciendo un balance de esta estadística, se ve que es más probable que los donantes no pertenecientes al CAD financien algunos de los llamamientos inmediatos relativamente olvidados, como por ejemplo las inundaciones de Yemen en 2008.

3.4 Ayuda humanitaria a través de ONG

Las ONG son los actores humanitarios principales, no solo invirtiendo los fondos procedentes de los países del CAD y agencias multilaterales, sino también aumentando los fondos procedentes de la población general.

Se estima que en 2007, 2.600 millones de dólares de un total de 4.900 millones de ayuda humanitaria gastados por ONG procedieron de la población o donaciones empresariales, mientras que los 2.300 millones restantes provenían de donantes multilaterales y nacionales.

*f*15

Canales de financiación humanitaria comparada, 2007. Estas cifras son sólo una comparación, no se deben sumar.

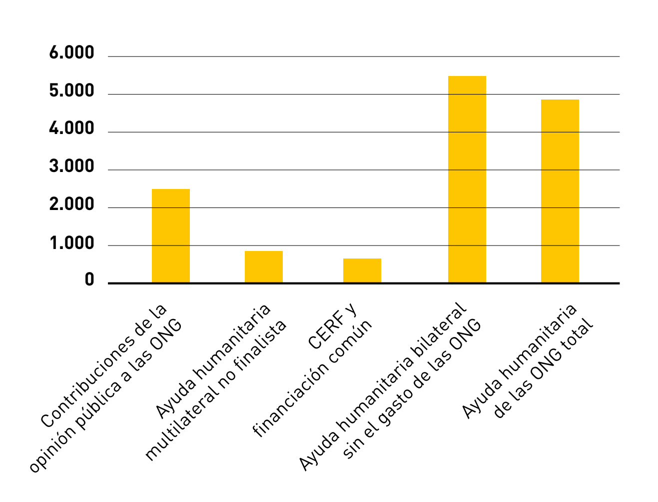
Fuente: Development Initiatives, basado en el análisis de los informes de las ONG, las estadísticas del CAD y los informes del CERF y el CHF.

Las contribuciones de la población a ONG en 2007 fueron tres veces más que el gasto total al CERF y a los fondos comunes a nivel país. Las ONG son el actor principal en términos de volumen de ayuda. Cáritas y MSF reportaron los niveles más altos de ayuda humanitaria en 2007; ambas organizaciones internacionales formadas por agencias individuales en distintos países y ambas ejerciendo decisiones de financiación muy distintas a las de muchos Estados; por ejemplo, el gasto humanitario de MSF es mayor que el de todos los donantes del CAD, a excepción de la CE y EE. UU., mientras que World Vision y Cáritas gastaron más que casi todos los donantes del CAD, a excepción de cuatro.

La cantidad y cuota de dinero obtenida de la población es también significativa por la cantidad añadida a la ayuda humanitaria general:

- La financiación de las ONG procedente de la población aparece mucho más rápido que los fondos públicos.
- Las donaciones de la población generalmente no son finalistas dentro de una emergencia.
- La obtención de fondos de la población también conlleva concienciación y puede influenciar en la política.





La proporción de fondos recibidos de países donantes en comparación con los recibidos de la población general difiere enormemente entre las ONG. Norwegian People's Aid recibe la mayoría de sus fondos de países donantes oficiales, mientras que MSF obtiene cerca del 90 % de fondos procedentes de la población.

La cantidad de dinero canalizada a través de ONG varía de país a país, con Noruega y Suecia proporcionando más del 45 % de ayuda bilateral a través de ONG –estos países también dan apoyo no finalista a agencias de la ONU y mecanismos de financiación común–. Sin embargo, aunque la CE, Reino Unido y EE. UU. no canalizan la mayor parte de su ayuda a través de ONG, en términos de volumen contribuyen significativamente.

f16

Ayuda humanitaria gastada a través de ONG en 2007: 10 principales donantes.
Fuente: Development Initiatives, análisis basado en el CRS del CAD. Nota: no todos los donantes están incluidos ya que algunos no reportaron el canal de su gasto de ayuda humanitaria.

El tipo de ONG apoyada también varía. Mientras que la mitad de ONG apoyadas por Irlanda y Holanda son internacionales, la mayoría de donantes se concentran en ONG con bases en sus propios países.

3.5
¿Dónde invierten las ONG su ayuda humanitaria procedente de fuentes no oficiales?

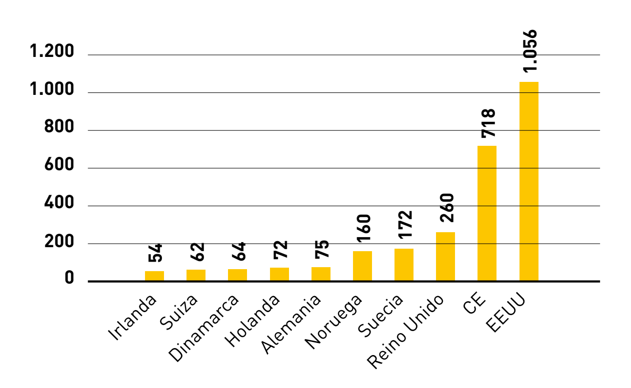
En 2007, la mayor cuota de ayuda humanitaria de ONG estuvo dirigida a África (63 %), en comparación con el 43 % de cuota correspondiente al gasto de los donantes del CAD. La mayor diferencia en prioridades regionales es Oriente Medio, donde los Gobiernos del CAD dan un 16 % de ayuda en comparación con el gasto de las ONG, que es de un 6 %.

f17

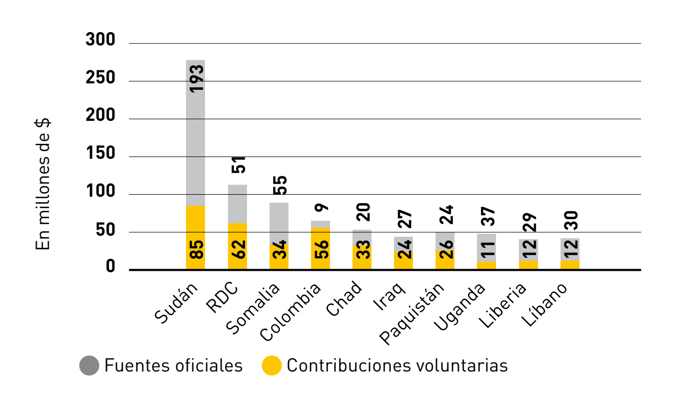
10 principales receptores de ayuda humanitaria de las ONG, 2007.
Fuente: Development Initiatives, análisis basado en informes de las ONG.

Algunas prioridades sí que se comparten. Cinco países de los 10 principales receptores de ayuda de las ONG son también receptores de la ayuda del CAD: Sudán, RDC, Somalia, Iraq y Paquistán. La concienciación pública, alimentada por la atención mediática, es importante a la hora de dirigir la ayuda humanitaria de los Gobiernos y las contribuciones voluntarias de la población. Algunos países están financiados en su mayoría por donaciones de la población. Entre los principales receptores de la ayuda de las ONG encontramos Colombia, el Chad, Níger y Haití, que fueron financiados principalmente por la población.









Las crisis más pequeñas, a menudo olvidadas, tienen un patrón de financiación diferente. Las ONG informaron de que es poco rentable hacer un llamamiento a la población para emergencias olvidadas y, para cubrir las necesidades, confían o en la financiación de su Gobierno o en sus propias reservas. Como consecuencia, un gran número de países reciben pequeñas cantidades de ayuda humanitaria casi en su totalidad de países donantes. Así, la financiación oficial fue la fuente de financiación de la mayoría de la actividad de las ONG humanitarias en Sáhara Occidental, Tanzania, Guinea Bissau, Eritrea, Timor Oriental, Madagascar y Suazilandia.

3.6 Mecanismos de financiación

Se han producido algunas innovaciones importantes desde el año 2000 en los instrumentos utilizados para financiar la ayuda humanitaria, cuyo origen suele estar en la agenda de la Reforma Humanitaria. Los cambios han estado orientados por el imperativo de financiar en función de las necesidades, el reconocimiento de que algunas crisis están mucho mejor financiadas que otras y el hecho de que las necesidades prioritarias se han dejado sin cubrir.

En la mayoría de las situaciones humanitarias las fuerzas de impulso están en gran parte fuera del control del donante. La única cosa que está dentro de su control es la financiación y estas nuevas modalidades pueden otorgar poder a un grupo a costa de otro.

La financiación común también afecta a las prioridades, ya que a menudo están ligadas a un plan estratégico para el país receptor y, por lo tanto, solo puede invertirse en aquellas prioridades ya identificadas. Las organizaciones que quieren recibir dichos fondos comunes deben formar parte del proceso de evaluación conjunta, coordinación, etc. De hecho, estos mecanismos incentivan dicho comportamiento, aunque también pueden tener algunos efectos negativos, como ocurre cuando el Gobierno receptor queda excluido, lo que sugiere una falta de capacidad nacional que en realidad no existe.

Los mecanismos de financiación afectan al comportamiento, arquitectura, influencia de grupos y prioridades –no hay elección neutral.

3.7 ¿Cuáles son los «nuevos» mecanismos?

Incluyen el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF), los Fondos Humanitarios Comunes específicos de países (CHF) y los Fondos de Respuesta a Emergencias (ERF). El CERF busca asegurar que la financiación se reparta equitativamente entre distintas crisis mientras, que los fondos comunes a nivel país son instrumentos diseñados para que los fondos se dirijan a las prioridades dentro de una crisis específica.

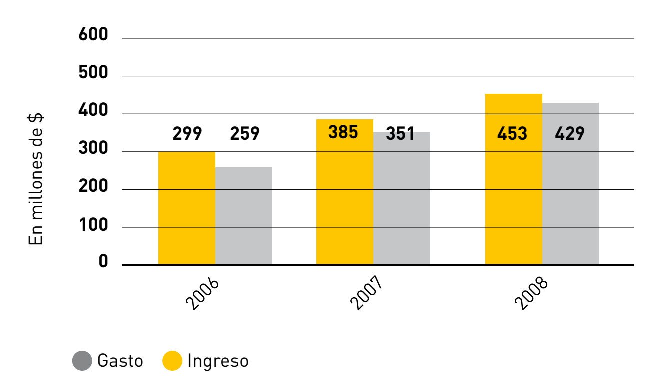
La financiación para ambos ha ido aumentando durante tres años y en 2008 recibieron 861 millones de dólares, en comparación con los 582 millones de 2006.

De hecho, algunos donantes están canalizando importantes cuotas de su ayuda humanitaria a través de estas estructuras –más de una quinta parte de la ayuda humanitaria oficial total de Holanda y Reino Unido fue asignada a estos mecanismos en 2005–. El CERF ha atraído a un gran número de países donantes, así como algunas contribuciones privadas.

3.8 Fondo Central de Respuesta a Emergencias

*f*18
Ingreso y gasto del CERF, 2006-2008.
Fuente: Development Initiatives análisis basado en datos del CERF.





El CERF es un fondo abierto tanto al sistema de Naciones Unidas como a la OIM y está gestionado por el Coordinador del Socorro de Emergencia –el jefe de OCHA–, quien decide la asignación de fondos. El Fondo se divide en dos elementos: uno se centra en la respuesta rápida, mientras que el otro se centra en las emergencias infrafinanciadas. La financiación del CERF se ha incrementado cada año, con un gasto total que ahora supera los 1.000 millones de dólares.

*f*19

Cuotas de compromisos al CERF, 2007 y 2008.
Fuente: Development Initiatives análisis basado en los datos del CERF.

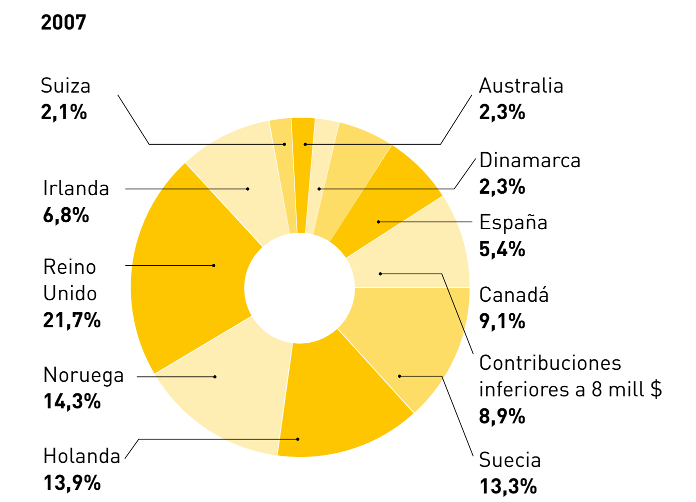
El CERF depende de cuatro donantes para cubrir más de la mitad de las necesidades, con Holanda, Noruega, Suecia y el Reino Unido, países que financiaron el 61 % en sus tres primeros años. Las cuotas colectivas de estos donantes cayeron de un 3,2 % en 2007 a un 56,5 % en 2008, lo que refleja el aumento en las contribuciones de Canadá, España e Irlanda. En 2007, 19 de 23 donantes del CAD apoyaron el CERF, refuerzo que se incrementó hasta 22 en 2008, lo que hizo que la cantidad de dinero aumentara de 378 millones de dólares a 447.

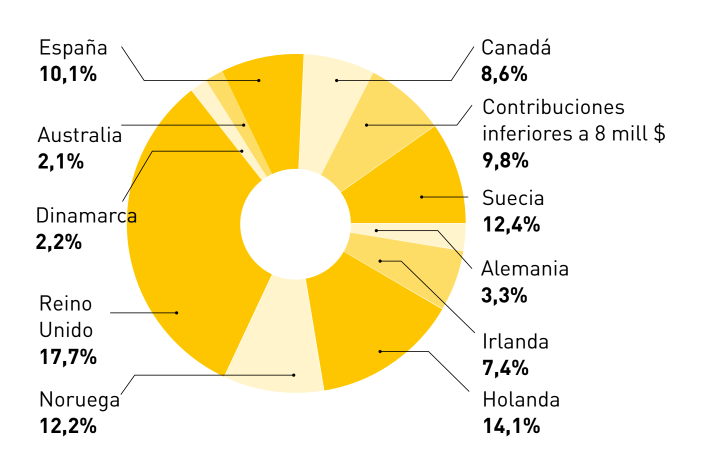
*f*20

Concentración de la financiación del CERF, 2006-2008.
Fuente: Development Initiatives análisis basado en los datos del CERF.

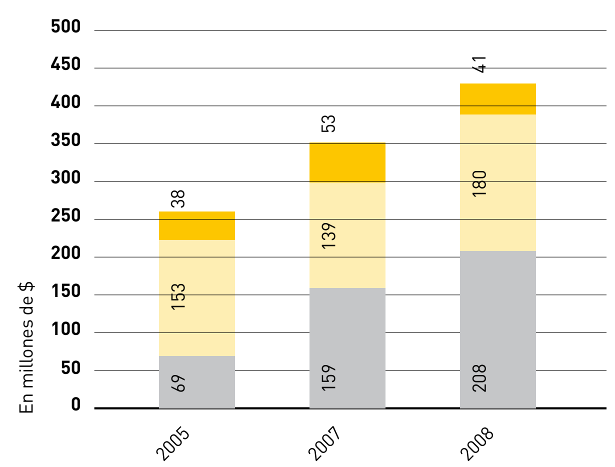
Durante su tiempo de vida, la mitad de la financiación del CERF ha estado dirigida a nueve países, cuatro de los cuales han estado presentes cada año entre los países más financiados: RDC, Sudán, Sri Lanka y Etiopía. Este grupo de países ha recibido el 28,5 % de los fondos desembolsados por el CERF desde su inicio. Sin embargo, las asignaciones han estado cada vez menos concentradas. En 2006, tres cuartos de la financiación fue dirigida a 10 países; sin embargo, en 2008 este dato cayó casi hasta la mitad.

*f*19









3.9
Fondos Humanitarios Comunes

Los CHF, fondos comunes a nivel país gestionados conjuntamente por la OCHA y el PNUD, actualmente solo están presentes en tres países: Sudán, RDC y República Centroafricana. La principal característica de los CHF es que reciben fondos no finalistas, lo que permite que el dinero se asigne en función de las necesidades; por tanto, los CHF son relativamente flexibles y pueden cubrir las necesidades del CAP y otras necesidades identificadas de manera más fácil. Sin embargo, habitualmente están ligados a los planes país.

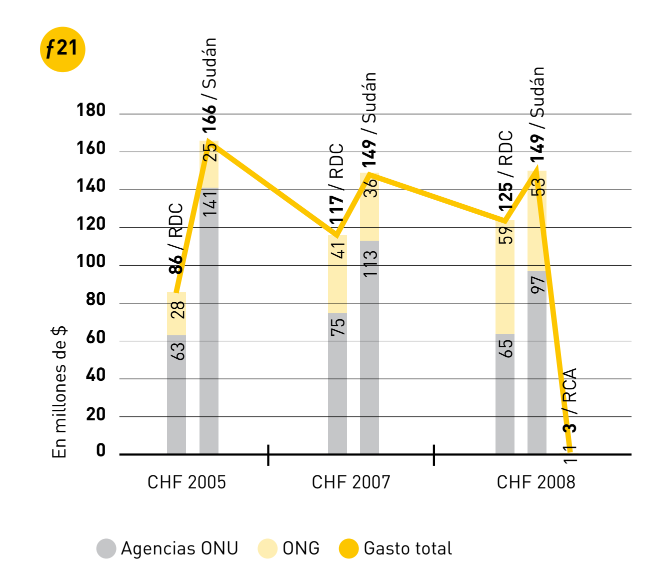
Desde 2006, los donantes han contribuido con un total de 850 millones de dólares a los CHF –cerca de 500 dólares al CHF de Sudán y más de 350 al CHF de RDC.

El Reino Unido ha proporcionado un volumen sustancial cada año a cada CHF, más dirigido a Sudán que a RDC, mientras que Holanda –el segundo gran donante de ayuda– destinó más dinero a RDC en los últimos tres años.

Los fondos para el CHF de RDC han crecido regularmente desde 2006, mientras que el de Sudán se ha mantenido constante desde los últimos tres años.

Los fondos del CHF se pueden asignar tanto a ONG como a Naciones Unidas. Desde 2006, el 30 % de los fondos se han canalizado directamente a través de ONG. Tanto en RDC como en Sudán, la cantidad asignada a ONG ha incrementado, alcanzando un 47,6 % para RDC y un 35,5 % para Sudán.

*f*21
Gasto del CHF y canales de entrega, 2006-2008.
Fuente: Development Initiatives análisis basado en los datos de la oficina en el terreno de OCHA.



3.10
Fondos de Respuesta a Emergencias

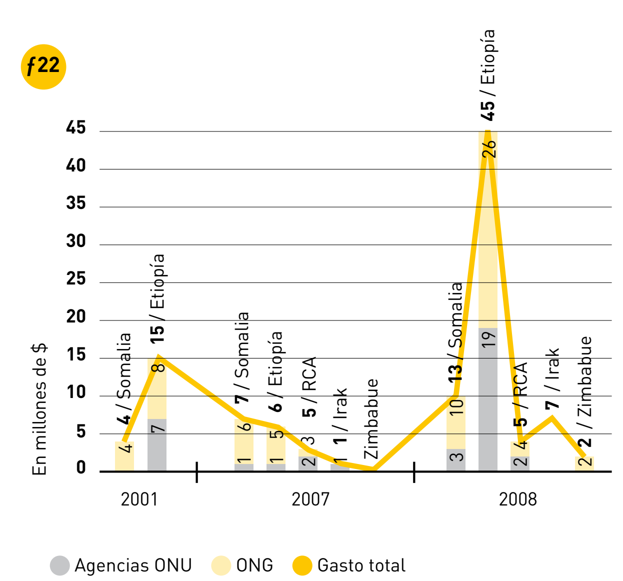
Las contribuciones a los ERF se caracterizan por no ser finalistas y por ser comunes, a diferencia de los CHF, ya que proporcionan la mayoría de sus fondos a proyectos de ONG de pequeña escala y de corto plazo. Son gestionados en el país por la OCHA. Se ha visto como un mecanismo que cubre los huecos de la ayuda humanitaria, y que permite actuar rápido en respuesta a una crisis repentina.

Desde 2006 los ERF han recibido un total de 168 millones de dólares de donantes, 152 de los cuales proceden de 12 donantes del CAD. El Reino Unido y Holanda son los principales donantes, financiando un 30 % y un 24,8 % respectivamente en 2008. La financiación para los ERF aumentó entre 2007 y 2008, en gran parte debido a las contribuciones a Etiopía.

Las cuotas de financiación asignadas a ONG y agencias de la ONU varían dependiendo del contexto, aunque los fondos para Somalia y Zimbabue fueron asignados principalmente a ONG –78 % para ambos en 2008–. En Etiopía, el 40 % fue recibido por la ONU en 2006 y 2008, mientras que en 2007 solo fue un 22 %. República Centroafricana refleja un término medio, canalizando dos tercios de los fondos a través de las ONG y el resto a través de la ONU.

*f*22
Gasto de los ERF por canal de distribución, 2006-2008.
Fuente: Development Initiatives análisis basado en los datos de la oficina en el terreno de OCHA.

En términos generales, desde la creación de los ERF, la asignación de fondos ha sido en torno a un 34,9 % para las agencias de la ONU y a un 65,1 % para las ONG. Este dato difiere de los CHF, donde cerca del 70 % ha sido asignado a Naciones Unidas.



4
El futuro

Entonces, tras analizar las cifras de los donantes, ONG y mecanismos de financiación, ¿cuál es la foto general? ¿Qué conexiones hay entre la ayuda humanitaria y la reducción de la pobreza a lo largo del tiempo?

Tradicionalmente, la ayuda humanitaria se distingue de la ayuda para el desarrollo por ser a corto plazo, salvar vidas y ser excepcional, y no a largo plazo, para reducir la pobreza y ser sostenible. Hay un interés en cubrir los huecos que quedan entre estas dos modalidades. Así, la realidad para muchas personas es una vida de vulnerabilidad e inseguridad constante, que se manifiesta en crisis agudas, a la vez que se reduce la resiliencia de la población a desastres futuros, se fomenta la pobreza intergeneracional y la vulnerabilidad.

4.1 ¿Qué nos dicen los datos de ayuda humanitaria?

En primer lugar, la mayoría de la ayuda humanitaria es a largo plazo, desembolsada año tras año en los mismos países que sufren las mismas crisis olvidadas. Desde 2002 la ayuda humanitaria a largo plazo ha representado la mitad del gasto. En 2003 y 2004 fue del 79 % y del 76 % respectivamente, descendiendo a cerca del 50 % en los últimos tres años. Entre los años 1995 y 2000 el rango estaba comprendido entre el 29 % y el 41 %.

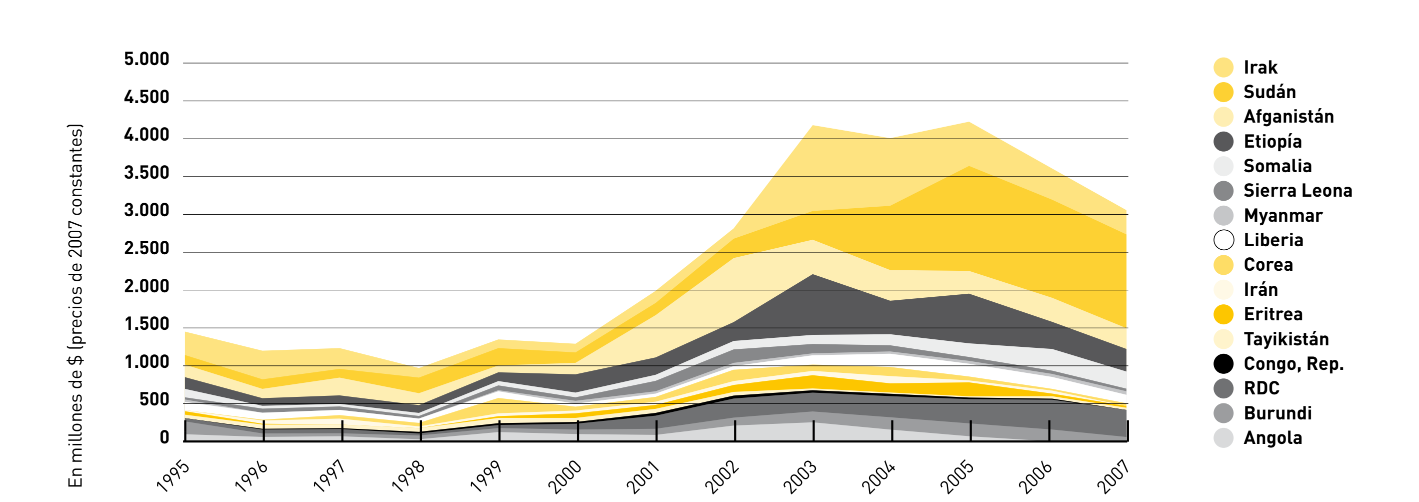
Los países que reciben ayuda humanitaria a largo plazo se dividen en dos categorías. La mayoría del gasto se realiza en países con grandes crisis: Sudán, Iraq, RDC, Afganistán y Etiopía. Sin embargo, los otros 11 receptores de ayuda humanitaria a largo plazo incluyen emergencias olvidadas, países con conflictos olvidados y lugares donde el entorno para la ayuda para el desarrollo no es favorable.

*f*23
Países que reciben ayuda humanitaria a largo plazo 1995-2007.
Fuente: Development Initiatives basado en los datos del DAC2a OCDE.

Los países en situación de pobreza crónica representan un 98 % de la ayuda a largo plazo –más de ocho años– y un 37 % de la de medio plazo –entre tres y ocho años–: esto no es una sorpresa, dados los vínculos entre pobreza crónica y conflicto, desastres e inseguridad. Esto vuelve a enfatizar la importancia de la ayuda humanitaria para aquellos países en situación de pobreza crónica. En África Subsahariana el 30 % de la población vive en países que reciben ayuda humanitaria de largo plazo.

En algunos países en situación de pobreza crónica, la ayuda humanitaria a menudo representa una gran proporción del total del flujo de ayuda. En el Chad, la ayuda humanitaria ha estado entre el 44 % y el 58 % del total de AOD en los últimos cuatro años, mientras que RDC ha recibido un 40 % desde 1994. En Burundi, cerca de tres cuartos de la AOD ha sido ayuda humanitaria desde 1995. Así, la ayuda está estructurada alrededor de las respuestas a crisis y una idea del corto plazo.





4.2 ¿Mundos convergentes: ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo?

La historia de la ayuda humanitaria pública es relativamente reciente. Desde 1973 –13 años después del establecimiento del CAD de la OCDE– los donantes empezaron a observar la ayuda humanitaria y no fue hasta 2003 cuando crearon unas directrices claras para la ayuda humanitaria, a través de la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria.

Esta excepción ha permitido y sigue permitiendo a los donantes dar ayuda a países que no son una prioridad en cuanto al desarrollo, pero que sufren crisis humanitarias. Asimismo, los donantes pueden dar ayuda a países que se considera que no tienen un entorno «políticamente bueno», como Corea del Norte.

Aunque la ayuda humanitaria y el desarrollo siguen estando cada vez más próximos, sobre todo a través del impulso de vincular la ayuda con el desarrollo –concepto relativamente nuevo que empezó a mediados de los 90–, se han producido muchos intentos de cubrir el aparente vacío que existe entre la ayuda de emergencia proporcionada fuera de las estructuras estatales y la ayuda para el desarrollo proporcionada por los Gobiernos. Si bien no se ha alcanzado un acuerdo sobre los modelos, ha habido una convergencia en general entre el mundo humanitario y el de desarrollo.

El trabajo humanitario ha crecido: no solo financia países en situación de pobreza crónica, sino que también proporciona recuperación temprana y transición. La comunidad humanitaria concede cada vez más importancia a solucionar la vulnerabilidad antes que a reaccionar aisladamente a eventos.

La vinculación entre crisis, riesgo, vulnerabilidad y el impacto de los desastres es cada vez más visible en las políticas humanitarias de los donantes, así como las nuevas políticas de muchos países en desarrollo que vinculan la vulnerabilidad ante una crisis con la pobreza.

A su vez, la ayuda para el desarrollo concede cada vez más importancia a todo lo relacionado con la fragilidad y el conflicto: un 38 % de ayuda para el desarrollo se destinó a Estados frágiles en 2007 y la financiación para seguridad y paz cada vez es mayor.

La vulnerabilidad se incluye cada vez más como parte de la agenda de desarrollo, junto a la protección social y la transferencia de efectivo, que se ven ahora como los instrumentos dominantes para luchar contra la pobreza y satisfacer las necesidades humanitarias, ya que reducen el riesgo e incrementan la resiliencia.

Esto es importante. En un mundo con recursos limitado y que quizás siguen limitándose, los países, las comunidades y las familias receptores de ayuda desean continuar, salir de la vulnerabilidad, de la pobreza y acercarse a la seguridad. A ellos no les preocupa de qué fondo procede el dinero, sino lo «coordinado» que está.

A pesar de las convergencias entre el mundo humanitario y el de desarrollo anteriormente desconectados, las instituciones y las personas que gestionan las distintas «ayudas», a menudo trabajan de manera separada, utilizan distintos mecanismos de financiación y trabajan dentro de diferentes estructuras gubernamentales y, por ello, existe una pérdida de coordinación, planificación e implementación de políticas. Aún hay mucho por hacer.

.Capítulo 4.

Aspectos jurídicos relevantes de 2008. El giro en el escenario internacional tras el cambio de rumbo de Estados Unidos*

* Capítulo elaborado por **María José Salvador Rubert**, investigadora del IECAH y profesora asociada de Derecho Internacional Público en la Universitat Jaume I de Castellón.

1 Introducción

Este artículo relata un año simbólico en el que se cruzan la crisis económica internacional y la conmemoración del 60º Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos; donde a la vez que la atención y los recursos internacionales están centrados en «socorrer» al mundo rico y poderoso, en las Naciones Unidas (ONU) se siguen realizando reuniones de alto nivel para «salvar» el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en 2015, fundamentalmente reducir la pobreza a la mitad antes de dicha fecha. Sin lugar a dudas, la crisis económica proyectará más oscuridad sobre los derechos humanos en el mundo.

El cambio de Gobierno en los Estados Unidos (EE. UU.) ha supuesto un giro en la política de derechos humanos de este país que, evidentemente, tiene su repercusión en el espectro internacional. El presidente Barack Obama anunció, prácticamente a las 48 horas de haber sido elegido, el cierre de Guantánamo, denunció las prácticas de detención secreta de la Agencia Central de Inteligencia de los EE. UU. (CIA, por sus siglas en inglés) y las torturas.

Además, en 2008 se conmemora el quinto aniversario de la llegada de los primeros presos a la base estadounidense de Guantánamo, centro de detención ilegal hoy convertido en símbolo de la ignominia y de la guerra contra el terror emprendida por Bush tras el 11-S, junto a otros centros de detención ilegal como Abu Graib o Bagram.

El aniversario de Guantánamo se ha convertido en una plataforma de lucha por los derechos humanos y respeto al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Se celebraron distintas manifestaciones y protestas en el mundo para reivindicar la clausura de este centro. Al igual que Kofi Anan, el nuevo secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, se ha sumado a la reivindicación del cierre.

El Parlamento Europeo ha pedido el cierre hasta en cuatro ocasiones, pero no con la necesaria tenacidad y convicción. La cancillera alemana en 2006 hizo la petición a George W. Bush para que procediera al cierre de Guantánamo, precisamente cuando se dieron a conocer los vuelos secretos de la CIA que trasladaban presos de Afganistán a Guantánamo pasando por algunos países europeos, entre ellos España. El 11-S dio pie a una orden presidencialista que permitió la detención indefinida de sospechosos de terrorismo. En Afganistán hubo detenciones al margen de los Convenios de Ginebra. Los detenidos considerados combatientes enemigos no tuvieron ningún tipo de protección legal. La CIA reconoció al *New York Times* haber destruido los vídeos de los interrogatorios de presuntos miembros de Al Qaeda. Existen fundadas sospechas sobre el uso de técnicas de interrogatorio consideradas como tortura por la Convención de Ginebra. Y mientras tanto, en Colombia, la célebre Operación Jaque se realiza con el absoluto desprecio del emblema del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), sin que nadie ejerza la menor acción contra el ejército colombiano que hace ese uso pérfido de los símbolos de protección humanitaria.

Todo ello en una etapa en la que siguen su curso las causas ante la Corte Penal Internacional (CPI) y los tribunales *ad hoc* para Ruanda y la antigua Yugoslavia, mientras las Naciones Unidas centran un nutrido número de resoluciones a favor de la universalización del derecho internacional y el DIH.

2 La Corte Penal Internacional: pinceladas sobre el avance de los casos

2.1 Darfur

En Darfur, a la vez que continúa el proceso ante la CPI, siguen aumentando los grupos armados, que surgen principalmente del Ejército de Sudán y del Movimiento Justicia e Igualdad. Todas las partes implicadas en el conflicto vulneraron el DIH.

Durante este período la Corte Penal Internacional ha emitido sendas órdenes de arresto a Ahmad Mohamed Harún (Ahmad Harún), ex ministro del Interior y actual ministro para Asuntos Humanitarios, y a Alí Mohamed Alí Abderramán (Alí Kushaib), líder de la milicia yanyauid.

2.2 Uganda

En 2005, la CPI acusó de crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra a cuatro dirigentes del Ejército de Resistencia del Señor: Joseph Koni, Vincent Oti, Okot Odiambo y Dominic Ongüen.

Comenzó un proceso de negociación para que la CPI retirara las órdenes de detención contra los cuatro. Se iniciaron consultas a las víctimas del conflicto.

2.3 Congo

Se entrega a Germain Katanga, ex jefe de un grupo armado de Ituri, a la CPI. Recibe una acusación formal por cometer crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra perpetrados en el distrito de Ituri en 2003.

Anteriormente, en 2006, fue entregado Thomas Lubanga. Siguen en detención preventiva prolongada por las autoridades militares otros hombres cuya situación viola la propia legalidad congoleña. Paralelamente, continúan los juicios militares por parte de los tribunales nacionales, aunque con poca eficacia.

2.4 Republica Centroafricana

El fiscal Ocampo decide en 2007 abrir una investigación de la CPI por los hechos acontecidos en la República Centroafricana entre 2002 y 2003, es decir, por los crímenes acaecidos durante el conflicto armado entre el Gobierno y las fuerzas rebeldes, durante los cuales se violaron el derecho internacional y el DIH.

3 Tribunales *ad hoc*

3.1 Tribunal Penal Internacional para Ruanda

Durante 2008 el Tribunal Penal Internacional para Ruanda continúa con los juicios a los sospechosos de genocidio. Desde que se creó el Tribunal, en 1996, ha dictado 32 sentencias firmes.

El mandato del Tribunal, según el Consejo de Seguridad de la ONU, era finalizar los juicios en 2008. Para cumplir con dicho mandato el Tribunal ha transferido tres casos a la jurisdicción europea y cinco a la jurisdicción ruandesa.

Durante este período Ruanda ha abolido la pena de muerte. La Gacaca, tribunal popular creado en 2002 para juzgar a los presuntos responsables del genocidio de 1994, continúa su actividad.

Por otra parte, se presentó al presidente Paul Kagame el informe sobre el papel de las Fuerzas Armadas francesas en el genocidio.

3.2 Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia

Los avances que se produjeron en las causas pendientes ante este tribunal fueron:

- Pavle Strugar es condenado a siete años y medio de cárcel el 17 de julio de 2008; Naser Orić es declarado inocente.
- Milan Martic es condenado a 35 años de cárcel por crímenes contra la humanidad, violación de las costumbres y leyes de guerra.
- Enver Hadžihasanović es condenado a tres años y medio de cárcel.
- Amir Kubura es condenado a dos años de cárcel.

3.3 Tribunal Especial para Camboya

Es el tribunal encargado de juzgar por genocidio y crímenes contra la humanidad a los Jemeres Rojos. Se encuentran detenidos cinco integrantes del Jemer Rojo, entre ellos el ex director del centro de torturas.

3.4 Tribunal Especial para Sierra Leona

Se ha llevado a cabo el juicio a Charles Taylor, acusado de fomentar la guerra civil que entre 1991 y 2002 causó la muerte de 50.000 personas. Taylor ha declarado y negado los delitos de los que se le acusa.

3.5 Tribunal Especial para el Líbano

Se crea en 2008 el Tribunal Especial para el Líbano con el objetivo de juzgar a los autores del atentado que acabó con la vida del ex primer ministro libanés, Rafiq Hariri, en febrero de 2005.

4 Resoluciones de la ONU

A lo largo de 2008 se han dictado algunas resoluciones en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, orientadas a incentivar a los Estados en el cumplimiento de la legalidad internacional, así como a mejorar la protección de la población civil en los contextos de conflicto armado.

Citaremos algunas de las resoluciones más significativas en este ámbito, tendentes a universalizar la aplicación de la normativa internacional.

4.1 Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados

Diversas organizaciones internacionales y ONG están llevando a cabo una importante labor de sensibilización ante las consecuencias humanitarias de los restos explosivos de guerra. Las Naciones Unidas, a través de esta resolución, instan a los Estados a que se adhieran a esta Convención y sus protocolos con el objetivo de convertirla en una norma universal.

4.2 Situación de los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados

La vulneración del DIH es una constante en los contextos de guerra o en los conflictos armados, en los que como daños colaterales se producen incontables víctimas civiles que quedan expuestas y en situación de total vulnerabilidad. Las Naciones Unidas consideran fundamental la consolidación del régimen existente de DIH mediante su aceptación universal, de forma que se aplique en el ámbito nacional.

4.3 El estado de derecho en los planos nacional e internacional

Las Naciones Unidas profundizan en la necesidad de que se respete el estado de derecho tanto nacional como internacionalmente. Se trata, en definitiva, de preservar un orden internacional que se sustente en el estado de derecho y el derecho internacional, basado en el principio de justicia, todo ello con el fin de garantizar la coexistencia y cooperación entre los Estados.

4.4 Seguridad del personal de asistencia humanitaria y protección del personal de las Naciones Unidas

Junto a las víctimas civiles en conflictos armados, el personal de asistencia humanitaria y el propio personal de la ONU se han visto en situación de vulnerabilidad en estos contextos.

La ONU apuesta por promover y garantizar el respeto de los principios y las normas del derecho internacional y del DIH, instando a las partes que intervienen en los conflictos armados a que, de conformidad con el DIH, garanticen protección y seguridad a todo el personal de asistencia humanitaria, así como al personal de la ONU y asociado. Asimismo, exhorta a todos los Estados a que consideren la posibilidad de adherirse al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

4.5 Derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales

Se insta a los Estados a que cesen de adoptar medidas unilaterales contrarias al derecho internacional, a la Carta de las Naciones Unidas y a las normas y principios que rigen las relaciones pacíficas entre los Estados. También se hace hincapié en la lucha contra las medidas de carácter coercitivo, pues crean obstáculos a las relaciones comerciales entre los Estados, impidiendo la realización plena de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular el derecho de las personas y los pueblos al desarrollo.

5 Breve apunte sobre el 60º Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos

El 60º Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos puede servir para evidenciar el grado de vulneración de los mismos en el escenario internacional:

- Como indica Amnistía Internacional, 81 países recortaron la libertad de expresión.
- El 78 % de las condenas a pena de muerte se ejecutaron en países del G-20. En China, Arabia Saudí, y EE. UU. se registraron las cifras más elevadas de ejecuciones.
- En este contexto cabe recordar que el protocolo para abolir la pena de muerte lo han firmado 65 países, frente a 130 países no firmantes.
- En cuanto a la Convención contra la tortura, hay 146 países firmantes, frente a 49 países que no la han firmado.
- China sigue siendo el país que más vulnera la legalidad internacional, al seguir aplicando la pena de muerte y llevando a cabo condenas a trabajos forzados, entre otros.
- Cabe recordar que no existe ningún mecanismo en el ámbito de la Unión Europea (UE) para garantizar que los Estados miembros rindan cuentas del cumplimiento de los derechos humanos. Esta cuestión surgió tras la controversia suscitada por la actuación de la UE en el transporte de presos hacia centros de detención ilegal promovidos por los EE. UU., en la que algunos países, como España, sobrevolaron el espacio aéreo de otros Estados miembros.

6 Algunas notas sobre España

Hay una causa abierta en la Audiencia Nacional contra 40 militares del Ejército de Ruanda en aplicación del principio de jurisdicción universal. La Audiencia ha emitido 40 órdenes de arresto internacional contra los máximos responsables del Frente Patriótico Ruandés (FPR).

Finalizó el juicio de 28 personas acusadas de participar en el 11-M. La Audiencia Nacional declaró culpables a 21 de ellas y absolvió a siete.

En cuanto al asunto de la detención en régimen de incomunicación, se cuestionó que en España se aplique esta práctica, pues puede servir para ocultar violaciones de derechos humanos.

Se siguen poniendo en duda las condiciones de reclusión de las personas detenidas en los centros de tramitación extraterritorial, así como el procedimiento de concesión de asilo. Las personas recluidas lo están principalmente como consecuencia de las operaciones de rescate a migrantes que intentaban llegar a Europa por mar, como es el caso del Marine I o del Happy Day, navíos interceptados por rescate marítimo español y por la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX), respectivamente.

En el ámbito de la guerra contra el terror, el Ministerio del Interior reconoció la participación de Policía española en interrogatorios en Guantánamo entre 2000 y 2004. España solicita la extradición por cargos vinculados al terrorismo de dos detenidos británicos en Guantánamo actualmente en libertad.

7 A modo de conclusión

Comenzaba este artículo con el cambio de rumbo en los Estados Unidos; no en vano 2008 se cierra con un cambio en la política norteamericana, un cambio que lo es también para el mundo. Un candidato, Obama, que conquistó a la opinión pública mundial con su oposición a la guerra de Iraq y su voluntad de dar un giro a la política exterior de EE. UU., primando el respeto a la legalidad internacional y el sistema multilateral encarnados por las Naciones Unidas. Acabó por convencer a sus conciudadanos al generar mayor confianza con sus propuestas para superar la crisis económica en EE. UU.

En el contexto de la guerra contra el terror, el respeto a los derechos humanos parecía haber pasado a ocupar un último puesto, en un escenario donde se primaba la seguridad a costa de cualquier derecho. Los EE. UU. de la era Bush también se opusieron a la Corte Penal Internacional y aplicaron con cierta discrecionalidad los Convenios de Ginebra y el DIH. El cambio de Obama se evidenció en su compromiso público de cerrar Guantánamo y acabar con los sistemáticos ataques de la Administración Bush al sistema democrático. La esperanza que se personaliza en Obama, para EE. UU. y para toda la comunidad internacional, es que este país, cuna de la democracia, no mire hacia otro lado ante la infamia de otro Ruanda u otro Darfur.

El reto de Obama es la responsabilidad de situar a EE. UU. en el sistema multilateral, la legalidad internacional y el cumplimiento escrupuloso de los derechos humanos. Este es el cambio que necesita no solo Estados Unidos, sino el conjunto de la comunidad internacional.

Asimismo, cabe consignar, como enlace ya a 2009, dos gestos significativos del giro copernicano que puede significar la política exterior del presidente Obama: el histórico discurso pronunciado en la Universidad de El Cairo y la congelación del proyecto de escudos antimisiles en suelo europeo. El primero representa una esperanzadora declaración de principios sobre las nuevas relaciones entre el islam y Occidente, basadas en la cooperación y el diálogo. El segundo constituye una prueba de buena voluntad para reconstruir la confianza en Rusia en un escenario que continúa sin estabilizarse adecuadamente a pesar del final de la Guerra Fría.

.Capítulo 5.

Encrucijadas de la acción humanitaria en Colombia*

* Capítulo elaborado por **Fernando Estrada R.**, abogado, especialista en Derecho Administrativo y derechos humanos, y profesor con especialización en Acción Sin Daño y Prácticas de Paz en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia. Artículo basado en la ponencia preparada para el Seminario Internacional sobre ASD y Prácticas de Paz, celebrado en Bogotá, D.C. los días 17 y 18 de septiembre de 2009.

1 Introducción

Dos hechos debieron haber conmovido al mundo humanitario y de los derechos humanos en Colombia durante el último año. Por una parte, la operación Jaque, exitoso operativo militar de rescate de 15 personas que se encontraban en calidad de rehenes y personas privadas de la libertad en poder de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). Por otra, los llamados *falsos positivos*, un problema que venía siendo denunciado de tiempo atrás por las organizaciones de derechos humanos pero que solo detonó cuando se encontraron suficientes indicios que hicieron imposible ocultar sus dimensiones y sistematicidad: entre 1.500 y 2.000 personas habían sido asesinadas sin ninguna justificación, entre 1998 y 2008, por miembros de la fuerza pública, haciéndolos pasar por integrantes de grupos armados ilegales dados de baja en combate. Estos homicidios tuvieron como objetivo lograr desde ascensos y beneficios económicos hasta gabelas de tan poca monta como permisos o licencias.

2 La operación Jaque

En el primer caso, la así llamada *operación Jaque*, si bien pudo haberse caracterizado por su planeación y «limpieza», pasó por alto la comisión de graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). En el segundo caso, luego de que las Fuerzas Militares se mostraran al país y al mundo como una de las instituciones castrenses con mayor respeto por los derechos humanos y el DIH, y comenzaran a tomar distancia de las acusaciones por violaciones y abusos que habían afectado a su imagen y desempeño en el pasado reciente, aparecen de pronto casi 2.000 víctimas a su cargo, que dañan gravemente ese propósito.

El emblema del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y, en general, los signos distintivos de carácter humanitario constituyen signos protectores que permiten a los representantes de los organismos humanitarios acceder a las zonas afectadas por el conflicto. Cuando los emblemas humanitarios son utilizados de manera abusiva se pone en grave riesgo la vida e integridad del personal humanitario y, sobre todo, se agrava la situación de desprotección y amenaza en que se encuentran las víctimas y la población receptora de la ayuda humanitaria. Cuando una de las partes en conflicto utiliza ilegalmente los emblemas humanitarios deslegitima, desconoce y especialmente expresa un profundo desprecio por la misión humanitaria, así como por los trabajadores humanitarios y de derechos humanos. Al usar las instituciones humanitarias como disfraz para engañar o atacar a su enemigo, el portador de armas está demostrando que el trabajo humanitario le merece tan poco respeto o valía que puede manosearlo o disponer de él a su antojo, pues, en últimas, lo humanitario no representaría más que una apariencia o una actividad superflua, prescindible en el juego bélico.

Pareciera que las partes en el conflicto armado colombiano han llegado a un proceso de degradación tal que han convertido la confrontación en un escenario en el cual los medios se superponen a los fines o se confunden con estos. El fin político del conflicto, que cada vez parece más nebuloso, ha terminado justificando la utilización de cualquier medio: se vale el asesinato y la entrega como trofeo de guerra de una extremidad arrancada del cadáver de un enemigo, todo ello para cobrar una recompensa y aspirar a convertirse luego, por oscuras artes legales, en «gestor de paz»; se vale el secuestro y la extorsión; se vale la desaparición forzada; se valen los hornos crematorios; se vale sacrificar la vida de jóvenes inocentes para presentarlos como «puntos» a ser acumulados e intercambiados por dádivas; y, por supuesto, se vale hacerse pasar por trabajador humanitario y utilizar sus emblemas y distintivos para alcanzar el éxito en un operativo militar.

Un fin político-bélico que debería dignificar los medios para su consecución en realidad termina socavado y superado por estos, convertidos en mecanismos autónomos de reproducción de la guerra, que no son demandas de fundamento.

Por otra parte, la reflexión sobre estos hechos desde el mundo humanitario y de los derechos humanos no debe asombrar solo por expresar el ascenso de un nuevo peldaño en la barbarie de las partes en conflicto, sino, desde la perspectiva de la Acción Sin Daño (ASD), porque dichas situaciones debieron haber originado una importante reflexión relacionada con la práctica de las organizaciones humanitarias y de derechos humanos.

En el caso de la operación Jaque, más allá de la debilidad y la ambivalencia en la reacción por parte de las organizaciones directamente afectadas, surge la pregunta por la soledad en que estas quedaron frente al escenario de la violación, pues cuando cabía esperar la formación de un frente común de las organizaciones humanitarias y de derechos humanos con una reacción pública y decidida de rechazo a esta grave violación, así como la solicitud de una investigación amplia e independiente que aclarara estos hechos, todo se redujo a algunos comunicados y declaraciones particulares de condena.

Este hecho podría explicarse, en parte, por el impacto mediático que alcanzó el operativo, el cual generó un ambiente triunfalista y de regocijo público, que seguramente llevó a muchos a pensar que no merecía ser empañado por investigaciones judiciales o denuncias internacionales. Otra explicación provendría de la valoración interna que posiblemente hicieron los organismos humanitarios afectados, luego de la cual concluyeron que plantear una posición abierta de rechazo repercutiría en su neutralidad y generaría cuestionamientos gubernamentales a su presencia en Colombia, y, por ende, incertidumbre en su gestión frente a las víctimas.

De haber existido ese acuerdo común para reaccionar contra esta grave violación a las normas humanitarias, y sin necesidad de entrar en una confrontación política con el Gobierno colombiano o arriesgar el principio de neutralidad –para quienes defienden esta bandera–, las organizaciones humanitarias, los organismos intergubernamentales de derechos humanos y, en general, las personas y organizaciones que laboran día a día con las víctimas del conflicto, habrían podido poner de presente en el seno de la opinión pública elementos como los siguientes:

- Expresar que las organizaciones humanitarias y de derechos humanos nada tuvieron que ver con dicho operativo, en tanto que sus signos y distintivos fueron utilizados de manera abusiva y sin haberlo consultado por una de las partes del conflicto.
- Manifestar que este hecho constituyó una violación grave del DIH por la utilización indebida en una operación de carácter militar de los emblemas y distintivos humanitarios.
- Aclarar que el rescate de rehenes o cualquier otro propósito altruista del Gobierno no puede sustentarse para su consecución en la violación del DIH o de los derechos humanos.
- Exigir las investigaciones correspondientes –o, en su defecto, ante las instancias internacionales competentes–, para determinar no solo la utilización indebida de los emblemas, sino también la usurpación de la identidad del personal y de los transportes humanitarios en la operación.
- Explicar las consecuencias negativas de la utilización abusiva de los emblemas humanitarios para los organismos humanitarios en general y para las víctimas del conflicto en particular.

En cualquier caso, una manifestación de este carácter habría estado ampliamente justificada, pues la evidencia y la contundencia de las violaciones a la normativa nacional e internacional hacían imposible evadir la necesidad de esclarecer estos hechos. La operación Jaque contravino de manera directa la Ley 875 de 2004 en las siguientes disposiciones:

- «Del uso indebido del emblema: se entenderá por *uso indebido* el empleo del emblema de la Cruz Roja o el término *Cruz Roja* por parte de personas no autorizadas en virtud de los Convenios de Ginebra de 1949, sus Protocolos Adicionales y la presente ley, así como el empleo de cualquier señal, signo o término que constituya una imitación o que pueda dar lugar a confusión, sea cual fuere la finalidad de tal empleo.»

- «Del abuso del emblema: se entenderá por *abuso del emblema* su uso pérfido, de conformidad con lo establecido en el Artículo 143 del Código Penal colombiano». El Artículo 143 recoge lo que toca al abuso del emblema en tiempo de conflicto armado: «Toda persona que abuse del emblema de la Cruz Roja en tiempo de conflicto armado será sancionada de conformidad con lo establecido en el Código Penal colombiano. Los servidores públicos que abusen del emblema incurrirán, además, en falta gravísima de acuerdo con lo establecido en el Código Disciplinario Único y serán acreedores a las sanciones disciplinarias correspondientes».
- El Artículo 143 del Código Penal colombiano habla de la perfidia: «El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y con el propósito de dañar o atacar al adversario, simule la condición de persona protegida o utilice indebidamente signos de protección como la cruz roja o la media luna roja, la bandera de las Naciones Unidas o de otros organismos intergubernamentales, la bandera blanca de parlamento o de rendición, banderas o uniformes de países neutrales o de destacamentos militares o policiales de las Naciones Unidas, u otros signos de protección contemplados en tratados internacionales ratificados por Colombia, incurrirá por esa sola conducta en prisión de tres a ocho años, y multa de 50 a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes».
- Se puede constatar la violación de las siguientes normas del Protocolo II de 1977, adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949:
  - **1.** «Artículo 11. Protección de unidades y medios de transporte sanitarios: Las unidades sanitarias y los medios de transporte sanitarios serán respetados y protegidos en todo momento y no serán objeto de ataques. La protección debida a las unidades y a los medios de transporte sanitarios solamente podrá cesar cuando se haga uso de ellos con objeto de realizar actos hostiles al margen de sus tareas humanitarias».
  - **2.** «Artículo 12. Signo distintivo: Bajo la dirección de la autoridad competente de que se trate, el signo distintivo de la cruz roja, de la media luna roja o del león y sol rojos sobre fondo blanco será ostentado tanto por el personal sanitario y religioso como por las unidades y los medios de transporte sanitarios. Dicho signo deberá respetarse en toda circunstancia. No deberá ser utilizado indebidamente. Usos del Emblema: como signo de protección es la manifestación visible de la protección que otorgan los Convenios a personas y a objetos, personal sanitario, unidades, vehículos y material sanitarios; como signo indicativo se utiliza cuando sirve para mostrar que una persona o un objeto tiene una relación con la institución de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, pero sin tener derecho a la protección de los organismos de socorro».

    En cuanto a los abusos del emblema, se pueden citar: «Imitación –utilizar un signo que puede ser confundido, por la forma y/o el color, con el emblema–; usurpación –cuando entidades o personas no autorizadas utilizan el emblema o cuando las personas normalmente autorizadas a hacer uso del emblema no lo utilizan de conformidad con los Convenios y los Protocolos–; perfidia –utilizar el emblema en tiempo de conflicto para proteger a combatientes o material militar; el uso pérfido del emblema constituye una infracción grave del Derecho Internacional Humanitario, es decir, un crimen de guerra–».[1]

A pesar de todas estas irregularidades en el cumplimiento de la normativa, lo poco que se dio a conocer con relación a una posible investigación no fue avocado por ninguna entidad con competencia para ello, sino, paradójicamente, por el propio Gobierno

1 Fundamentos: Artículos 24, 25, 26 y 44 del Convenio I; Artículos 20 y 21 del Convenio IV; Artículos 12 y 15 del Protocolo I; Artículos 37 y 38 Del Protocolo I; párrafo 8 del Artículo 18 del Protocolo I, y Artículos 11 y 12 del Protocolo II. Al respecto, señalaba el experto Carlos Rodríguez Mejía: « [...] Por ahora no se trata de promover sanciones o acciones ante la Corte Penal Internacional, pues no debemos esperar a que estas infracciones se transformen en una práctica generalizada. Pero es urgente tomar medidas para que hechos como este no se repitan. Vale la pena pensar en la Comisión Internacional de Encuesta, cuya competencia es reconocida por Colombia, para que pudiera examinar la situación y formular las recomendaciones que convengan para prevenir nuevas infracciones y promover mejores prácticas humanitarias [...] ». V.: RODRÍGUEZ MEJÍA, Carlos, «El caso de la operación Jaque. Inquietud humanitaria en Colombia», *Le Monde Diplomatique Edición Colombia*, edición núm. 71, julio-agosto de 2008.

En forma similar se pronuncia el experto César Torres, entrevistado por el periódico *El Heraldo*: « [...] Explicó el abogado que cualquier Estado, como parte de los Convenios de Ginebra, puede presentar cargos contra el Gobierno colombiano o contra algunos funcionarios por haber cometido violaciones al Derecho Internacional Humanitario. Ese Estado puede solicitar que se conforme una Comisión de Encuesta, conformada por expertos internacionalistas, que investigarán si hubo o no violación del Derecho Humanitario, y presentará un informe [...] La Comisión de Encuesta puede ser solicitada incluso por las FARC», apunta, y sigue: «Pero también en Colombia puede ser demandado el Estado colombiano, teniendo en cuenta que en el país la perfidia es un delito de carácter penal». V.: TORRES, César, «Duro debate por uso de logos de Cruz Roja», *El Heraldo* [en línea], julio de 2008.

responsable de la violación, quien en menos de una semana decidió dar por terminado y archivado el caso, todo ello en medio de la desarticulación e incoherencia de organizaciones y ONG afectadas.

El rememorar esta situación no tiene como objeto proponer soluciones o remiendos políticos o jurídicos extemporáneos, como tampoco invitar a que realicemos un *mea culpa* colectivo. Se trata de recuperar una lección que no parece haber sido asimilada por el mundo humanitario y de los derechos humanos. Todo apunta a señalar que las organizaciones dedicadas a la asistencia y defensa de las víctimas laboran aisladas, en compartimentos más o menos impermeables, fenómeno posiblemente promovido por sus miradas particulares del mundo; estas llevan a relaciones tanto egocéntricas con relación a las comunidades que les conciernen como excluyentes hacia el exterior, de manera que dichas entidades se involucran con las comunidades en circuitos de gestión más o menos clausurados a otras miradas políticas o sociales. Incluso cuando se construyen redes sociales o institucionales, llama fuertemente la atención el principio de solidaridad orgánica que inconscientemente expresan sus dinámicas y su pensamiento.

Si la radiografía que nos muestra la operación Jaque es la ambivalencia y la dispersión en las respuestas y, en general, la indiferencia social frente al impacto de estos hechos, ¿qué podría pensarse de la posibilidad de una persecución o amenaza de gran impacto, por ejemplo, sobre los trabajadores de derechos humanos? ¿Acaso responderemos, haciendo una analogía con la conocida frase original de Niemoeller aunque atribuida a Brecht: «primero vinieron por los defensores de derechos humanos, pero, como yo era operador humanitario, o técnico en temas de desarrollo, a mí no me importó, o, en todo caso, no afectó a mi trabajo»?

3 Los falsos positivos

Analicemos ahora el caso de los llamados *falsos positivos*. De tiempo atrás es conocido en el medio de las organizaciones humanitarias y de derechos humanos que varias de las más renombradas en los planos nacional e internacional, sumadas a entidades de la cooperación internacional europea y norteamericana, así como a un importante sector de consultores y asesores, se involucraron hace aproximadamente una década con las Fuerzas Militares, de Policía e incluso con organismos de investigación y seguridad del Estado en diversos procesos y estrategias de instrucción, revisión de manuales y reorientación de la doctrina militar, logrando avanzar, en los últimos años, hasta el asesoramiento en la planeación de las operaciones militares desde una perspectiva del DIH y los derechos humanos.

Si hay algo que no puede afirmarse de esta actividad es que fuera un trabajo coyuntural, de cobertura reducida o de bajo presupuesto. Las cifras que publica el Ministerio de Defensa hablan por sí solas: casi 80.000 efectivos capacitados solo en el año 2008 y un ambicioso programa que incluye modelos pedagógicos, capacitaciones coyunturales, pistas de derechos humanos y DIH, entrenamientos por escenarios regionales, asesores jurídicos operacionales, inspectores delegados, reglas de enfrentamiento, reforma de la Justicia Militar y un largo etcétera de cursos, seminarios, capacitaciones en el exterior, talleres y asesorías, muchos de ellos certificados o respaldados por importantes organismos humanitarios.[2] No cabe duda que el esfuerzo desplegado por el sector humanitario y de los derechos humanos en Colombia, buscando cambiar el modelo de pensamiento y el comportamiento de las partes en conflicto, con especial énfasis en la fuerza pública estatal, ha sido mayúsculo. Se ha tratado de una iniciativa que ha incorporado un empeño sistemático y de largo aliento para transformar las Fuerzas Armadas colombianas en un cuerpo militar y de seguridad que se erigiera como modelo en América Latina, tanto por su transparencia como por su respeto irrestricto a los valores y principios básicos de los derechos humanos y el DIH. Se puede afirmar sin vacilación que las

2 Ver la página web del Ministerio de Defensa de Colombia.

Fuerzas Armadas colombianas son, hoy por hoy, las mejor instruidas y entrenadas en materia de derechos humanos y DIH en Latinoamérica y, al mismo tiempo, son también quienes ocupan el primer lugar en el continente en materia de violaciones a los derechos humanos y al DIH.

¿Cómo explicar esta contradicción? Seguramente habrá numerosas razones, desde el hecho de que son las únicas Fuerzas Armadas en Latinoamérica que se encuentran envueltas en un conflicto armado interno –lo que hace inevitable que incurran en excesos, violaciones y daños colaterales–, hasta las razones relacionadas con las circunstancias particulares de nuestro conflicto y los factores estructurales que lo atraviesan. También se podrían argumentar justificaciones propias de la historia y avatares del mundo humanitario; un ejemplo sería que este no es un tema de debate propio de la acción humanitaria –y por ende de la ASD–, porque en sentido estricto no forma parte de esta; otro ejemplo se centraría en pensar que estamos frente a una especie de condena eterna del trabajo humanitario, que explicada metafóricamente consiste en acarrear cuesta arriba la pesada piedra de los principios humanitarios.

Para sustentar este último argumento podría decirse incluso que las Fuerzas Armadas colombianas no serían ni el único caso ni el que ofrece el peor ejemplo, ya que es posible constatar en la historia reciente los denodados esfuerzos instructivos desplegados por las organizaciones humanitarias y de derechos humanos con fuerzas militares de los países africanos, hechos trizas en las orgías de sangre y barbarie vividos por ese continente durante las décadas de los 80 y los 90. Otro tanto se podría predicar con relación a la experiencia vivida con las fuerzas que entraron en conflicto en los Balcanes.

Pero, ¿son estos y otros argumentos, que encontramos para explicar la paradoja colombiana, suficientes para entender por qué la estrategia de capacitación impulsada por actores humanitarios y de los derechos humanos con la fuerza pública falló? Frente al fenómeno de los falsos positivos y otras graves situaciones de violencia no se podría afirmar sino que el proceso educativo, además de fallar, lo hizo estrepitosamente. Ello, tanto por el hecho de que, más allá de las explicaciones de las autoridades, no se trata de la típica explicación de los casos aislados, sino que estos hechos revelan la existencia de complejas redes que operan dentro de las instituciones, que involucran desde soldados y mandos medios hasta oficiales de alto rango, comprometidos en la planeación y asesinato de centenares de personas inocentes; en definitiva, servidores públicos enmarcados en una cierta proclividad institucional que promueve o facilita este tipo de violencia, lo cual inevitablemente genera una forma de comportamiento con tendencia a su reproducción.

¿Cómo dar solución a la realidad que reflejan los hechos detallados en el *Informe de la Misión Internacional de Observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad en Colombia*? Este, presentado el 10 de octubre del 2007, junto a la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas en Colombia, dice:

- **1.** «Según datos del Ministerio de Defensa Nacional, Centro de Información y Estadística, han sido muertos en combate 8.104 "presuntos" guerrilleros entre agosto de 2002 y septiembre de 2006. El último informe señala que fueron abatidos 2.072 integrantes de grupos armados ilegales entre julio de 2006 y junio de 2007.
- **2.** »Entre julio de 2002 y junio de 2007 aparecen registrados en Colombia e imputados a la fuerza pública al menos 955 casos de Ejecuciones Extrajudiciales, además de 235 casos de desaparición forzada de personas, según el informe de las organizaciones de la CCEEU (Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos). Por su parte, la Procuraduría General de la Nación se encuentra investigando disciplinariamente 670 casos, habiéndose emitido hasta hoy 11 fallos disciplinarios.
- **3.** »Un porcentaje significativo son líderes comunitarios que se reportan por la fuerza pública como insurgentes dados de baja en combate. Las víctimas aparecen muchas veces uniformadas y con diferentes tipos de armas y equipos militares, mientras que, según los testimonios, habían desaparecido con su ropa habitual y desarmados.
- **4.** »En muchas ocasiones las víctimas son previamente señaladas por informantes

anónimos, encapuchados o reinsertados susceptibles de facilitar información falsa debido a su situación, y en otras ocasiones son seleccionadas al azar.

- **5.** »Existencia de incentivos económicos, profesionales y premios por presentación de "positivos".
- **6.** »Existe un porcentaje ínfimo de condenas a responsables de ejecuciones extrajudiciales, lo que supone una situación de impunidad generalizada [...].»[3]

Además, entre los sucesos cabe destacar el caso de los asesinatos de los jóvenes de Soacha en 2008, que es descrito y cuestionado por Philip Alston, *Relator Especial de las Naciones Unidas para las ejecuciones arbitrarias*, quien a su vez analiza el fenómeno de los falsos positivos: « [...] El fenómeno es muy conocido. Un "reclutador" engaña a la víctima con falsas pretensiones y la lleva a una localidad remota. Allá, al poco tiempo de llegar, miembros del Ejército matan al individuo. Luego se manipula el lugar de los hechos para que parezca que la persona fue dada de baja legítimamente en el fragor de un combate. A menudo se hace una fotografía en la que sale vistiendo uniforme de guerrillero con un arma o granada en la mano. Las víctimas suelen ser enterradas de manera anónima en fosas comunes, y los asesinos son premiados por los resultados conseguidos en la lucha contra la guerrilla [...]. Sin embargo, hay dos problemas con el relato que se centra en los falsos positivos y en Soacha. El primero se debe a que la expresión *falsos positivos* brinda una suerte de aura técnica para describir una práctica que se caracterizaría mejor como *el asesinato a sangre fría y premeditado de civiles inocentes, con fines de beneficio*. El segundo es que el enfoque en torno al caso de Soacha fomenta la percepción de que se trata de un fenómeno limitado, tanto geográficamente, como en el tiempo. Aunque las matanzas de Soacha fueron flagrantes y obscenas, mis investigaciones demuestran que son simplemente la punta del iceberg. He entrevistado a testigos y a supervivientes que describieron matanzas muy similares en los departamentos de Antioquia, Arauca, Valle del Cauca, Casanare, Cesar, Córdoba, Huila, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Sucre y Vichada. Una cantidad importante de unidades militares estaban involucradas en ello. Algunos funcionarios siguen afirmando que muchos de los casos son bajas legítimas de guerrilleros u otros. Pero las pruebas –incluyendo informes de balística y forenses, declaraciones de testigos oculares, y el testimonio de soldados– indican firmemente que ese no es el caso. Entre los "peligrosos guerrilleros" que fueron dados de baja hay adolescentes de 16 y 17 años, un hombre joven con una edad mental de 9 años, un padre de familia abnegado, cuyos dos cuñados están en servicio militar activo, y un joven soldado de licencia por vacaciones, que visitaba a su familia. No puedo descartar la posibilidad que algunos falsos positivos fueran, de hecho, guerrilleros, pero aparte de afirmaciones contundentes, el Gobierno no me ha dado prueba alguna en este sentido. Las pruebas que muestran a las víctimas vestidas con ropa de camuflaje recién planchada, o calzando botas de campo cuatro tallas más grandes que su tamaño, o zurdos llevando una pistola en su mano derecha, u hombres con una única bala disparada en el cuello, menoscaban aún más la sugerencia de que se trata de guerrilleros muertos en combate [...] ».[4]

Ante estos testimonios y la realidad que presentan, no faltará quien afirme que si la solución está en influir o promover cambios actitudinales y de comportamiento en el personal castrense, sin embargo esto es algo que no forma parte del objetivo de la instrucción en derechos humanos y DIH, resultando absurdo exigir al cuerpo pedagógico un fin que es completamente ajeno a sus capacidades y alcance. Por ello, lo máximo a que se puede aspirar es a lograr que el personal castrense realice una apropiación académica y conceptual de las temáticas; propósito logrado con creces, como lo muestran las evaluaciones técnicas.

A lo anterior puede agregarse que, en todo caso, no puede mostrarse como un fallo general de la pedagogía el que algunos de los estudiantes no hayan asimilado las lecciones y hayan incurrido en violaciones de derechos humanos. Sin embargo, nunca podría hablarse de unos pocos, agregando a ello una pregunta crucial: si no se educa para cambiar comportamientos, actitudes y pensamientos con una perspectiva ética, ¿cuál es entonces el fin de la educación en derechos humanos?, ¿un mero fin formal-instrumental?

3 V.: CAMPOS ROMERO, Diógenes, e ISAZA DELGADO, José Fernando, «Consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto», *Análisis Político*, núm. 65, Bogotá: IEPRI (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales)-Universidad Nacional de Colombia, enero-abril 2009, págs. 3-12.

4 V.: ALSTON, Philip, *Declaración del Profesor Philip Alston, Relator Especial de las Naciones Unidas para las ejecuciones arbitrarias. Boletín de prensa, versión en español. Texto original en inglés*, misión a Colombia del 8 al 18 de junio de 2009.

Varios interrogantes surgen de pronto: ¿para qué sirve la capacitación en derechos humanos y DIH que reciben las Fuerzas Armadas colombianas?, ¿en qué medida aplican esa capacitación los estudiantes?, ¿es posible esperar u obtener resultados con ese proceso de instrucción?, y ¿qué resultados cabe esperar?

Llama la atención que este debate no se haya puesto de presente en el escenario de las organizaciones humanitarias y de derechos humanos que operan en Colombia, así como en el seno de las instituciones del Estado involucradas en procesos educativos con diversos componentes de la fuerza pública. Es posible que tal discusión se haya adelantado internamente, en la comodidad de los comités directivos y operativos. Es posible que se diga que ese debate ya se vivió y se resolvió en otras latitudes, de manera que existen documentados estudios y se sabe ya desde hace tiempo cuáles son los caminos a seguir. Sin embargo, en Colombia todavía estamos esperando ese debate, que posiblemente se les debe a las víctimas y que posiblemente se le deba también a la opinión pública.

Los así llamados *falsos positivos* representan una ruptura sin precedentes en la historia reciente de las Fuerzas Armadas colombianas, de manera que su impacto en todos los niveles de esa institución, así como el cambio que representan en la relación que pueden establecer los sectores castrenses con la sociedad colombiana, aún está por evaluarse. La vergüenza, el dolor de patria y el desasosiego que produce su sola mención deberían constituir una invitación abierta a las organizaciones humanitarias y de derechos humanos, así como a las instituciones del Estado que han participado tan despreocupadamente y durante tantos años de este «carnaval pedagógico humanitario», a que hagan un alto en el camino, intenten reunirse y realicen una reflexión común, honesta y autocrítica, donde se interroguen sobre lo que pasó y se formulen replanteamientos serios a las estrategias de capacitación en derechos humanos y DIH que en adelante se desarrollen con la fuerza pública colombiana.

Además, esta reflexión debería apuntar no solo a buscar que efectivamente los resultados coincidan la mayor parte del tiempo con los contenidos pedagógicos, sino también a que esos contenidos pedagógicos no se tergiversen y se instrumentalicen para propósitos contrarios a sus objetivos. No resultaría justo que un criminal de guerra se amparase en el discurso de los derechos humanos para construir su defensa judicial, como tampoco lo sería mostrar escuelas, modelos y estrategias pedagógicas en derechos humanos y DIH con el fin de lavar internacionalmente la cara de un Estado propenso a las violaciones y los abusos, facilitando indirectamente certificaciones internacionales en derechos humanos, que a su vez abran la puerta a asesorías, instalación de bases antiterroristas extranjeras, ventas de armas y ayuda militar, con una alta probabilidad de continuar reproduciendo la violencia y el conflicto armado, ya no solo en suelo propio sino allende nuestras fronteras.

Es llamativo que, al colocar en una balanza el principio de neutralidad frente a la protección efectiva a las víctimas, el primero opera con toda la contundencia del peso institucional, caracterizado por la necesidad de garantizar el acceso y la presencia en el país sede, así como por la urgencia de fortalecer las relaciones con las partes enfrentadas a través de estrategias de difusión que no sufran mayores alteraciones. Entre tanto, la protección a las víctimas, siendo el objetivo primigenio de lo humanitario, termina viéndose como un resultado adicional, secundario o ulterior: lo importante no es preguntar si se está aplicando el DIH, lo importante es difundir y enseñar el DIH; lo importante no es saber si las víctimas del conflicto colombiano están siendo efectivamente protegidas en sus derechos, lo importante es llegar al lugar donde están mis víctimas y que todos se enteren de mi gestión.

Si hoy se echara una mirada al mundo de la educación en derechos humanos y, particularmente, a aquella que se imparte a nuestras Fuerzas Armadas, probablemente se constataría que nada ha cambiado: nadie se cuestiona y, sobre todo, no parece haberse advertido que se avecina una escalada del conflicto y de la crisis humanitaria, con consecuencias de magnitud impredecible. Cada uno sigue como siempre, concentrado en su mandato.

.Capítulo 6.

La acción humanitaria española en 2008*

*
Capítulo elaborado por **Francisco Rey Marcos**,
codirector del IECAH.

1
Introducción

El año 2008 ha continuado siendo para la acción humanitaria española un año de transición en el que se han ido consolidando algunas de las cuestiones puestas en marcha en años anteriores, pero a un ritmo demasiado lento. Ello ha hecho que tan solo al final del período de vigencia del Plan Director 2005-2008 hayan podido plasmarse, y aun de modo parcial, algunas de las apuestas en materia humanitaria que se hicieron en aquel Plan.

Así, durante el año 2008, y tras la publicación a finales de 2007 del Decreto de modificación de la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) y su paso a AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), se ha concretado la puesta en marcha de la Oficina de Acción Humanitaria, que no ha comenzado su andadura hasta bien entrado el año 2008. La base logística prevista en Panamá también entró en acción durante el año.

Desde una perspectiva general lo más destacable ha sido la entrada en vigor de muchos de los Documentos de Estrategia Sectorial, entre los que se encuentra el de Acción Humanitaria. Dicha entrada en vigor aún no ha tomado velocidad de crucero y se ha ido haciendo de modo paulatino, con escasas acciones de difusión y «socialización». También se inició el proceso de elaboración del Plan de Acción para España de la Buena Donación Humanitaria, a la que la cooperación española se había adscrito en el año 2004, que deberá estar finalizado y deseablemente aprobado durante el año 2009.

Desde una perspectiva presupuestaria se han imputado como acción humanitaria más de 404,3 millones de euros, aumentando considerablemente los 231,1 millones de euros en 2007. Sin embargo, las cifras merecen un cierto análisis que realizamos en el apartado oportuno.

Los fondos de comunidades autónomas y entidades locales supusieron en el año 2008 el 12,3 % y el 2,9 % respectivamente del total de la AOD destinada a acción humanitaria, habiendo disminuido respecto del año anterior de forma relativa su aportación. Por ello, en otro artículo de este mismo informe analizamos la cooperación descentralizada en sus diferentes facetas.

Por todo ello, tanto desde la perspectiva institucional como desde la estratégica y desde la presupuestaria, la acción humanitaria española ha dado un salto importante durante el año 2008, que debe ser valorado muy positivamente.

Sin embargo, la sensación de que la acción humanitaria sigue sin encontrar su sitio en el conjunto de la cooperación pública española ha sido muy palpable en el año 2008 y dos ejemplos lo ilustran claramente: la falta de inclusión de un apartado para esta modalidad de ayuda en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2008, y el carácter lateral que se le da en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

2
Visión general de la acción humanitaria española en 2008

2.1. Documento de Estrategia Sectorial (DES) de Acción Humanitaria (AH)

En febrero de 2008, tras un largo proceso de elaboración en el que participaron numerosos actores de la cooperación, se presentaron varias de las Estrategias Sectoriales de la Cooperación Española. Entre ellas, la de **Acción Humanitaria**. Ya habíamos citado en nuestro informe del año anterior algunas de sus características fundamentales, que reiteramos ahora al haber sido 2008 el año de su entrada en vigor.

El objetivo fundamental de la Estrategia de AH era situarla en el mismo nivel que las nuevas posiciones y tendencias del conjunto de donantes. El propósito de la Estrategia –que afecta a todos los actores de la cooperación española, a administraciones públicas, ONG, centros e instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil de muy diverso tipo– es orientar la actuación de los diversos actores para mejorar la respuesta humanitaria de nuestro país y su inserción en la respuesta humanitaria global, contribuyendo a la mejora de la situación de las poblaciones vulnerables del planeta.

El DES hace suyos los compromisos asumidos por nuestro país con los principios de la Buena Donación Humanitaria (GHD, siglas en inglés de Good Humanitarian Donorship). Asimismo,

pretende sumar y hacer más efectivos los esfuerzos humanitarios de toda la sociedad española y sus instituciones, siendo respetuosa con los mandatos y la autonomía de cada actor.

Los objetivos más destacables de la Estrategia son:

- Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la cooperación española aumentando la cantidad y calidad de la misma.
- Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados, estimulando la participación de la sociedad civil.
- Aumentar el compromiso de la cooperación española con las iniciativas internacionales en la materia.
- Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas a corto plazo con aquellas a medio y largo plazo.
- Insertar la acción humanitaria en el conjunto de la cooperación española de un modo adecuado, que mantenga su especificidad pero impulse las sinergias con el resto de instrumentos.
- Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente a los desastres de todo tipo.

Las actuaciones prioritarias para cada uno de los objetivos de la Estrategia son:

Objetivo 1	• Fijación de un monto específico dedicado a acción humanitaria. • Asignación de líneas específicas de financiación, y de modalidades previsibles y flexibles. • Reforma y fortalecimiento de la AECID en estas áreas, de forma que sea la unidad responsable de acción humanitaria encargada de todas las fases del ciclo, desde prevención y preparación hasta rehabilitación inmediata. • Elaboración de protocolos de actuación. • Incorporación de criterios de calidad: Esfera o COMPAS.
Objetivo 2	• Puesta en marcha de mecanismos estables de coordinación con todos los actores. • Seguimiento de las Directrices de Oslo en la participación de contingentes militares en tareas humanitarias.
Objetivo 3	• Apoyo al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) y a iniciativas de la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) en materia multilateral, y al fortalecimiento del sistema. • Elaboración del Plan de cumplimiento de la Buena Donación Humanitaria.
Objetivo 4	• Fomento de acciones de reducción de riesgos. • Fortalecimiento de sistemas locales de prevención y respuesta.
Objetivo 5	• Impulso del trabajo de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en la materia. Planes de contingencia. • Incorporación de la acción humanitaria a los instrumentos de planificación geográfica.
Objetivo 6	• Promoción y divulgación de la Buena Donación Humanitaria.

En este sentido, la Estrategia es un documento muy ortodoxo, en línea con el enfoque de la mayor parte de países donantes y que aspira a situar la acción humanitaria de modo claro en el conjunto de la cooperación.

Estos objetivos y prioridades se concretan aún más en los apartados de marco instrumental y marco geográfico, de los que simplemente citaremos: « [...]en coherencia con los principios, objetivos y pautas de esta Estrategia, y con la orientación de la ayuda en función de las necesidades y de la gravedad de la crisis, las consideraciones y criterios geográficos no deben ser los prioritarios a la hora de decidir la asignación de los recursos de acción humanitaria. Aún así, deben ser tenidos en cuenta como criterios complementarios que orienten la toma de decisiones»; este criterio resulta congruente con el respeto a los valores humanitarios antes citados.

Uno de los temas más recurrentes en los debates con los diversos actores ha sido el de la coherencia de políticas y el del respeto a los valores esenciales de la acción humanitaria, coherencia que en esta materia tiene mucho que ver con las diferencias y, en ocasiones, contradicciones entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y el de Defensa. No olvidemos que en el entramado legislativo español se incluyen referencias a la ayuda humanitaria tanto en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 como en la Ley Orgánica de Defensa de 2005. Durante el período de discusión de la Estrategia de Acción Humanitaria se mantuvieron varias reuniones con los ministerios implicados y el propio Consejo de Cooperación —órgano consultivo de la cooperación— elaboró un informe sobre coherencia de políticas, que aborda el tema de la coherencia entre la acción humanitaria y el despliegue de fuerzas militares en el exterior, entre otros.[1]

En cualquier caso, la cooperación española cuenta ya con el primer documento estratégico sobre acción humanitaria y el reto de futuro es su difusión y, sobre todo, su puesta en marcha en el conjunto de actores y su mejora como resultado de la experiencia.

2.2. El Plan Anual de Cooperación Internacional 2008

El PACI 2008, elaborado en una lógica demasiado ortodoxa de desarrollo y en línea con la Declaración de París y de preparación para el Foro Accra, no dedicaba, sorprendentemente, ningún apartado a la acción humanitaria ni establecía objetivos ni indicadores para esta modalidad de ayuda más allá de una alusión al compromiso presupuestario de alcanzar los 271 millones de euros durante el año, dato que, por otra parte, se concreta incluyendo los actores de la cooperación descentralizada en una previsión para el 2008 de 320.727.727 euros.[2]

Es destacable en estas previsiones el hecho de que, siguiendo las nuevas orientaciones del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) en materia de cómputo y desglose de la ayuda, se establecen montos concretos para los siguientes apartados:

700 Ayuda de emergencia	**320.727.727**
720 Otras ayudas en situaciones de emergencia	239.836.170
730 Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación	69.260.671
740 Prevención de desastres	11.630.886

Consideramos que el no incluir un apartado de acción humanitaria en el PACI 2008, rompiendo la costumbre iniciada en el 2004, es un paso atrás en la incorporación de esta modalidad al conjunto de nuestra cooperación y un error desde la perspectiva de la planificación, ya que impide tener mecanismos que permitan gestionar y evaluar con rigor lo realizado durante el año.

En el Anexo II del PACI 2008 se incluyen las medidas para incorporar las recomendaciones del Examen de pares del CAD sobre España que, por vez primera, incluyó en el año 2007 un anexo dedicado al análisis de la asistencia humanitaria. En el apartado de acción humanitaria se hace de un modo algo superficial, al decir en todos los casos «en

1 Puede consultarse el informe en: (http://www.maec.es/NR/rdonlyres/F8D17C6C-A5AF-4332-9326-FAD7EDD7DA9D/0/InformedelConsejosobreCoherenciadePolíticas180706.pdf)

2 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, *Plan Anual de Cooperación Internacional 2008.*

marcha y a profundizar en el siguiente ciclo». No olvidemos que las recomendaciones del CAD se referían a:

- Elaboración de un plan para la puesta en marcha de la Estrategia de Acción Humanitaria que contenga objetivos, prioridades, indicadores de progreso, responsabilidades y plazos claros.
- Como parte de la reforma, España debería comparar la eficacia de las intervenciones realizadas directamente por los equipos de ayuda humanitaria españoles, frente a su canalización a través de vías multilaterales y actores locales para intervenciones puntuales.
- Las comunidades autónomas y administraciones locales deberían coordinar la valoración de necesidades y respuestas humanitarias con la Administración General del Estado.

Tampoco se ha cumplido en su totalidad el llamado *Plan de difusión de las Estrategias Sectoriales* incorporado en el Anexo IV del PACI 2008, que preveía un mayor esfuerzo de «socialización» de las Estrategias entre los diferentes actores de la cooperación española.

2.3 El Plan Director 2009-2012

*f*1

Comentarios sobre Acción Humanitaria y Construcción de la Paz del III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012

Cuadro elaborado por **Alicia Pérez, Irene Arcas y Balder Hageraats, investigadores del IECAH.**



La aprobación del III Plan Director pone de manifiesto la consolidación de nuestra cooperación y de sus instrumentos programáticos, aunque en esta ocasión el proceso de elaboración y socialización haya sido demasiado apresurado y no suficientemente basado en un análisis profundo del Plan anterior.

Acción Humanitaria

En el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 (III PD), el apartado de acción humanitaria (AH) muestra un ligero paso atrás respecto al Documento de Estrategia Sectorial de acción humanitaria publicado en febrero de 2008, ya que los objetivos plasmados en el Plan son menos ambiciosos y más difusos. Así, el apartado concreto de la AH no parece estar bien integrado dentro del conjunto de ámbitos que cubre el Plan Director. La AH parece seguir siendo un instrumento poco articulado con el resto y eso es algo que el Documento de Estrategia Sectorial trataba de resolver.

Asimismo, la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD, Good Humanitarian Donorship), a la que España se sumó en el año 2004, parece estar menos presente de lo que debiera. Si tenemos en cuenta que el Documento de Estrategia Sectorial de AH hace suyos los compromisos que nuestro país adquirió al sumarse a dicha iniciativa y que esta será la guía de nuestra cooperación para el desarrollo en materia humanitaria, el nuevo plan debería estar mucho más orientado al GHD. Del mismo modo, debería avanzarse en un enfoque más coherente entre los principios de la Declaración de París y las cuestiones humanitarias.

Por otra parte, la consolidación del incremento cuantitativo de la AH no se ve reflejada en el apartado de AH porque no se especifica ninguna cantidad de AOD bilateral que se vaya a destinar a este sector, ni a sus ámbitos de actuación –olvidando el anterior compromiso del 7 % de la AOD bilateral–.

De igual modo, no se hace demasiado hincapié en apostar por las iniciativas internacionales de calidad en esta materia, continuando con la dinámica anterior que ha caracterizado nuestra AH y permaneciendo aislados de las iniciativas de aseguramiento y mejora de la calidad que desde los años 90 se iniciaron en el sector humanitario –Esfera, ALNAP, HAP-I–, etc.

Tampoco se apuesta decididamente por la evaluación dentro del Plan. Uno de los puntos débiles de la AH española en general es la escasa realización de evaluaciones en esta materia. Este es un aspecto que debe mejorar notablemente, tal y como indican los principios del GHD, de la misma manera que tiene que incrementarse la rendición de cuentas con una visión de aprendizaje y lecciones aprendidas.

De cara a los próximos años, la AECID debe consolidarse como líder y coordinadora de la AH española, para lo cual deberán crearse protocolos claros de actuación ante emergencias que clarifiquen aspectos como el tipo de acciones, la capacidad de recursos, estrategias de salida, etc.

A pesar de los avances conseguidos con la reciente reforma de la AECID y la consecuente creación de la Oficina de Acción Humanitaria, la realidad muestra algunas limitaciones y debilidades a la hora de alcanzar los objetivos fijados de antemano.

Sin embargo, resulta positivo que por fin exista el compromiso de reformar la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 y alcanzar así una definición integral de AH, sustituyendo la actual, que es confusa, limitada y obsoleta.

Hay que destacar que el Plan Director 2009-2012 menciona los diferentes componentes de la AH –prevención, gestión de riesgos, respuesta a emergencias, protección, rehabilitación posdesastre, etc.–, a la vez que enfatiza los principios y valores de la AH, y el respeto de su marco jurídico específico.

El Plan Director se sitúa en línea con la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria, pero subsisten los problemas de articulación con el modelo global de cooperación. Cuando finalice este nuevo período de la cooperación española se habrá avanzado en consolidar un sector humanitario más fuerte y especializado. Sin

embargo, debemos mostrar nuestra incertidumbre ante los posibles recortes presupuestarios derivados de la actual situación de crisis financiera global, ya que es posible que los fondos destinados a AH no solo no se incrementen, sino que se reduzcan.

Construcción de la Paz
Desde la difusión de los primeros borradores del III PD, en términos de Construcción de la Paz (CP) se ha dado un gran salto positivo hasta llegar al texto definitivo y aprobado. Mientras que inicialmente parecía haber una ruptura con el Plan Director anterior y la Estrategia de CP, el documento final refleja una línea más consistente y coherente con los esfuerzos pasados.

Por lo tanto, «dar continuidad a todo lo anterior y enfatizar la voluntad política de España a favor de la paz, convirtiéndola en uno de los pilares fundamentales a un nivel similar a la lucha contra la pobreza» es un aspecto fundamental de la política exterior y de cooperación española –en términos amplios–, aunque habrá que esperar para ver lo que significará esto en la práctica. Queda pendiente un esfuerzo más desarrollado que refleje esta ambición. Las cuatro páginas dedicadas a la CP en el III PD son demasiado generales y limitadas para una ambición tan importante.

Los cuatro objetivos para la CP son claros y pertinentes. Además, como tarea prioritaria se cuenta con la ambición de: «establecer una Unidad de Construcción de la Paz en la SECI/AECID en coordinación con los órganos correspondientes del MAEC, y del resto de la Administración. La Unidad debe asegurar también la debida relación con la sociedad civil».

Surgen dudas sobre el cumplimiento de esta ambición por el mero hecho de que la CP se menciona muy poco a lo largo del resto del III PD. Hay poca atención dedicada a las relaciones con la CP, y la CP parece desaparecer entre la multitud de otros temas «prioritarios». Mientras que se explicita la ambición de poner la CP al mismo nivel que la lucha contra la pobreza, esto todavía parece estar lejos de la realidad.

El énfasis en el largo plazo y en un enfoque amplio, que incorpora el fortalecimiento estructural de la sociedad civil, es un aspecto positivo y acorde con la línea ya desarrollada por parte de la cooperación española.

Por otro lado, la incorporación de temas (prioridades horizontales) como la promoción de los derechos humanos y de procesos de democratización podría ser compleja en la práctica, y, por lo tanto, merece una sensibilidad especial en relación con la CP. A largo plazo, esas prioridades pueden encajar en la estrategia de CP, pero en situaciones de conflicto o postconflicto violento podrían añadir un nivel de complejidad innecesaria. Es importante ser consciente de eso durante el desarrollo de la política, sin olvidar, obviamente, la importancia de esas prioridades.

Lo mismo se puede decir sobre la inclusión de temas como equidad o justicia. Los dos son fundamentales para la CP y tienen que formar parte de cualquier estrategia para la paz. Sin embargo, hay que tener cuidado en la formulación y en establecer prioridades dentro de los procesos de la CP para no crear obstáculos inútilmente. En muchos casos de estudio internacionales se puede ver cómo un lenguaje equivocado o prioridades confusas han creado un antagonismo innecesario con interlocutores locales. La idea de «una tarea permanente, de un enfoque proactivo y preventivo» es fundamental, y es importante no simplemente reaccionar ante situaciones de crisis o conflicto violento.

Igualmente importante es prestar suficiente atención a países que no sufren violencia directa, pero que tienen indicadores de violencia estructural o cultural preocupantes.

Tanto desde la CP como desde la AH, existen preocupaciones sobre la vinculación de aspectos políticos en estas dos áreas. El III PD no despeja esas dudas suficientemente. Obviamente, los dos están vinculados, con áreas comunes de trabajo y una clara necesidad de coordinación. Sin embargo, no forman parte de una misma estrategia, y la AH puede sufrir de una contaminación del carácter más político de la CP.

Los vínculos entre la CP y las cuestiones de género son claros y merecen un mayor grado de atención. En muchos casos, las mujeres son «constructoras de la paz» esenciales en la sociedad civil. Todavía queda mucho trabajo por delante en este tema y el III PD refleja esta necesidad.

Por último, hay un tema importante que todavía no se ha incorporado dentro del texto: la relación con el Ministerio de Defensa. La cooperación para el desarrollo española debe definir y acordar su espacio en relación con el espacio del Ministerio de Defensa. La CP es primordialmente civil y siempre requiere un liderazgo por parte del MAEC. Sin embargo, el vínculo con las Fuerzas Armadas existe, tanto en la práctica como conceptualmente. Esta es una tarea pendiente y será importante encontrar un consenso entre los dos ministerios.

2.4 El Plan de Acción de la Buena Donación Humanitaria

Durante el año 2008 se comenzó el proceso de elaboración del Plan de Acción de la Buena Donación Humanitaria, tal como los firmantes de esta iniciativa internacional sugieren a los países firmantes. Este plan debería servir para incorporar de modo real los 23 principios de la iniciativa a la ayuda española y puede ser, en esa medida, un instrumento de avance del compromiso español en la materia.

La incorporación de España a la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria en el año 2004 supuso un hito en la cooperación española, en la medida en que, tras un cierto aislamiento en el ámbito humanitario, nuestro país resuelve sumarse con decisión a las tendencias internacionales en la materia. En efecto, en pleno proceso de elaboración del Plan Director 2005-2008, y en unos momentos de fortalecimiento de la base doctrinal y

organizativa de nuestra cooperación, la adopción de los 23 principios de la GHD suponía una importante aclaración sobre la especificidad de este instrumento de la cooperación internacional y sobre el papel que la acción humanitaria debe jugar dentro de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española.

El Plan Director anterior, por tanto, ya tomaba en consideración algunas de las cuestiones de la GHD y una gran parte de estas han sido posteriormente incluidas en el Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria aprobado en el año 2007. Bien puede decirse entonces que la acción humanitaria española se encuentra en línea con la de otros donantes similares y que comparte con ellos los mismos objetivos explícitos en la GHD. Faltaba, no obstante, cumplir el compromiso de elaborar un Plan de Acción de la Buena Donación Humanitaria que concretara aún más las medidas que la cooperación española tomará para garantizar el cumplimiento de cada uno de los puntos de la GHD, y estableciera indicadores de medida de los logros en esta tarea. El reciente «examen» del CAD pone de manifiesto esta realidad dual: España ha hecho grandes avances en la incorporación a una cierta ortodoxia internacional en materia humanitaria, pero aún subsisten algunas deficiencias que hay que ir resolviendo. Lo importante, en cualquier caso, es que, como queda claro en el Plan Director y en la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria, hay voluntad para ello.

Si algo caracteriza y diferencia a la cooperación española de la de otros países es su elevado grado de descentralización: comunidades autónomas, entidades locales, sectores empresariales u Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que, por supuesto, son muy activas en nuestro país y aportan esfuerzos a la cooperación. Sin duda eso conlleva una enorme riqueza en la medida en que ha supuesto la incorporación de numerosos sectores a las tareas solidarias. Sin embargo, como el propio examen del CAD enfatiza, también supone un riesgo desde el punto de vista de la coordinación y la eficiencia. Y si ese riesgo es siempre importante, lo es aún más cuando nos enfrentamos a desastres naturales o situaciones de crisis derivadas de conflictos violentos.

El Plan de Acción para la Buena Donación Humanitaria de la Cooperación Española, en proceso de elaboración, pretende concretar y desarrollar medidas para cada uno de los 23 principios de la GHD. Busca también sumar al resto de instituciones de la cooperación descentralizada a la iniciativa, contribuyendo a mejorar la respuesta del conjunto de actores –especialmente de los «donantes»– a las situaciones que necesitan de ayuda humanitaria.

Es de destacar que algunas ONG o entidades privadas, como el IECAH, han sido conscientes de la potencialidad de la GHD en términos de aumento de la coherencia y coordinación de la ayuda española y han ido adelantando durante el 2008 propuestas en la materia.[3]

2.5

Una mirada a las cifras

Como destacábamos al inicio, es un hecho que el monto de fondos de AOD destinados a acción humanitaria han aumentado en el año 2008, lo que supone algo muy positivo en plena crisis económica. Se han imputado como acción humanitaria más de 404,3 millones de euros, superando considerablemente los 231,1 millones de euros de 2007. La cifra de acción humanitaria neta es algo inferior: 395.926.575 euros, al haberse reembolsado una cantidad de casi ocho millones de euros de años anteriores.

3 ARCAS, Irene; PÉREZ DAZA, Alicia: REY, Francisco; PÉREZ, Javier, y QUIRÓS, Zinnia, *La buena donación humanitaria: propuestas para la cooperación española, Barcelona: IECAH, Intermón Oxfam, 2008.*

f2

Ayuda humanitaria española

Fuente: Avance de Seguimiento PACI 2008.



Instrumentos	Modalidades de ayuda			Total AOD neta en 2008		Variación
	Cooperación al desarrollo	Acción humanitaria [1]	Edu. desarrollo y sensib. social [1]	Importe (Euros)	% de la AOD total neta	% 2008/07
1. AOD multilateral [1]	1.323.157.801	105.501.674	3.146.439	1.431.805.913	30,07 %	8,84 %
1.1. Contribuciones a la Unión Europea	621.627.588	93.938.886	3.146.439	718.712.913	15,09 %	5,56 %
1.2. Contribuciones a OFIMUDES [2]	372.781.910	343.920	0	373.125.830	7,84 %	22,13 %
1.3. Contribuciones a OMUDES [3]	328.748.303	11.218.867	0	339.967.170	7,14 %	3,29 %
2. AOD bilateral neta	2.980.195.098	290.424.902	59.266.325	3.329.886.324	69,93 %	36,52 %
2.1. Reembolsable	256.779.998	742.387	0	257.522.385	5,41 %	112,79 %
2.1.1. Créditos FAD (AOD neta)	190.479.538	742.387	0	191.221.926	4,02 %	137,58 %
Desembolso total bruto	347.374.031	742.387	-	348.116.418	7,31 %	51,84 %
Reembolsos	**-156.894.492**	-	-	**-156.894.492**	-3,29 %	5,45 %
2.1.2. Microcréditos (AOD neta)	66.311.322	0	0	66.311.322	1,39 %	65,63 %
Desembolso total bruto	92.470.981	-	-	92.470.981	1,94 %	80,43 %
Reembolsos	**-26.159.658**	-	-	**-26.159.658**	-0,55 %	133,29 %
2.1.3. Otros créditos (AOD neta) [4]	**-10.863**	0	0	**-10.863**	0,00 %	-102,17 %
Desembolso total bruto	0	-	-	0	0,00 %	-100,00 %
Reembolsos	**-10.863**	-	-	**-10.863**	0,00 %	-
2.2. No reembolsable	2.723.415.100	289.682.514	59.266.325	3.072.363.939	64,52 %	32,54 %
2.2.1. Donaciones vía OMUDES [5]	1.141.859.561	206.558.603	4.571.684	1.352.989.847	28,41 %	47,54 %
2.2.2. Operaciones de deuda [6]	236.776.338	-	-	236.776.338	4,97 %	13,07 %
2.2.3. Donaciones vía ONGD	635.920.209	0	0	635.920.209	13,35 %	13,80 %
2.2.4. Otras actuaciones [7]	708.858.992	83.123.912	54.694.641	846.677.545	17,78 %	33,79 %
Total Ayuda Oficial al Desarrollo neta (Euros)	**4.303.352.899**	**395.926.575**	**62.412.764**	**4.761.692.238**	**100,00 %**	**26,82 %**

1 La distribución por modalidades de las contribuciones multilaterales ha sido estimada de acuerdo con las orientaciones del gasto de los OMUDES de destino en 2007.
2 Contribuciones a Organismos Financieros Multilaterales de Desarrollo. Incluye 11.609.619 euros de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM / MDRI).
3 Contribuciones a Organismos No Financieros Multilaterales de Desarrollo.
4 Reembolso de créditos de la OEI.
5 AOD bilateral canalizada por medio de Fondos Fiduciarios y contribuciones multibilateralesa OMUDES.
6 No incluye 11.609.619 euros de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM / MDRI).
7 Otros programas y proyectos bilaterales.

3 Distribución por organismos implicados

Como se observa en el cuadro, la mayor parte de la ayuda humanitaria pública española ha sido gestionada en 2008 por el MAEC (65,2 %) y, dentro de este, por la AECID (33,3 %), lo que supone un fuerte incremento, pues la AECID gestionó en 2006 tan solo el 21,2 %.

f3 Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes (2008)

Fuente: Avance de Seguimiento PACI 2008.

f3

Agentes	Acción Humanitaria bilateral	% de Acción Humanitaria bilateral	Acción Humanitaria multilateral	% de Acción Humanitaria multilateral	Total Acción Humanitaria	% de Total Acción Humanitaria
1. Administración General del Estado	**253.226.645**	**84,8 %**	**105.501.674**	**100,0 %**	**358.728.319**	**88,7 %**
M.º Administraciones Públicas	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Asuntos Exteriores y de Cooperación	252.259.208	84,4 %	11.218.867	10,6 %	263.478.075	65,2 %
Del cual: AECID	134.459.208	45,0 %	0	0,0 %	134.459.208	33,3 %
M.º Ciencia e Innovación	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Cultura	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Defensa	225.050	0,1 %	0	0,0 %	225.050	0,1 %
M.º Economía y Hacienda	0	0,0 %	94.282.806	89,4 %	94.282.806	23,3 %
M.º Educación, Política Social y Deporte	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Fomento	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Igualdad	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Industria, Comercio y Turismo	742.387	0,2 %	0	0,0 %	742.387	0,2 %
M.º Interior	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Justicia	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Sanidad y Consumo	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Trabajo e Inmigración	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Vivienda	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Otras entidades públicas	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
2. Comunidades Autónomas	**36.892.205**	**12,3 %**	**0**	**0,0 %**	**36.892.205**	**9,1 %**
Andalucía	11.802.806	4,0 %	0	0,0 %	11.802.806	2,9 %
Aragón	1.037.648	0,3 %	0	0,0 %	1.037.648	0,3 %
Asturias	1.319.000	0,4 %	0	0,0 %	1.319.000	0,3 %
Baleares	903.481	0,3 %	0	0,0 %	903.481	0,2 %
Canarias	91.042	0,0 %	0	0,0 %	91.042	0,0 %
Cantabria	148.601	0,0 %	0	0,0 %	148.601	0,0 %
Castilla - La Mancha	4.959.701	1,7 %	0	0,0 %	4.959.701	1,2 %
Castilla y León	4.498.558	1,5 %	0	0,0 %	4.498.558	1,1 %
Cataluña	1.046.988	0,4 %	0	0,0 %	1.046.988	0,3 %
Extremadura	257.042	0,1 %	0	0,0 %	257.042	0,1 %
Galicia	1.075.000	0,4 %	0	0,0 %	1.075.000	0,3 %
La Rioja	40.000	0,0 %	0	0,0 %	40.000	0,0 %
Madrid	1.449.143	0,5 %	0	0,0 %	1.449.143	0,4 %
Murcia	151.581	0,1 %	0	0,0 %	151.581	0,0 %
Navarra	831.653	0,3 %	0	0,0 %	831.653	0,2 %
País Vasco	1.954.394	0,7 %	0	0,0 %	1.954.394	0,5 %
C. Valenciana	5.245.568	1,8 %	0	0,0 %	5.245.568	1,3 %
Ceuta	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Melilla	80.000	0,0 %	0	0,0 %	80.000	0,0 %
3. Entidades Locales	**8.568.724**	**2,9 %**	**0**	**0,0 %**	**8.568.724**	**2,1 %**
4. Universidades	**70.660**	**0,0 %**	**0**	**0,0 %**	**70.660**	**0,0 %**
Total Acción Humanitaria (euros)	**298.758.235**	**100,0 %**	**105.501.674**	**100,0 %**	**404.259.908**	**100,0 %**

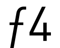
3.1
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Es el Ministerio que mayor incremento tiene, pasando de 97 millones en 2007 a más de 263 en el 2008. Ello se debe a que partidas que anteriormente se consignaban en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio referentes a las contribuciones a Organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) se han contabilizado en 2008 en el MAEC. La AECID ha sido la responsable de canalizar toda la ayuda bilateral y algunas partidas de la multilateral. En el artículo siguiente desarrollamos con más detalle, como es habitual, el trabajo humanitario de la AECID.

3.2
Ministerio de Economía y Hacienda

Debido a las contribuciones multilaterales se han imputado a este Ministerio más de 94 millones de euros frente a los 64 millones de 2007. Esta cantidad se basa en estimaciones sobre el porcentaje que la Comisión Europea, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), Naciones Unidas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– y CERF) o el Banco Mundial dedican a cuestiones humanitarias.

Desglosando estas aportaciones, sumándolas a las del MAEC y comparándolas con las del año anterior tendríamos:



Contribuciones a fondos de OMUDES computadas como acción humanitaria
Fuente: DGPOLDE. Datos del volcado de la cooperación española.

Como se ve, ha sido este componente de la ayuda el que más ha crecido en el último año.



Organismo	2007	2008	Diferencia
PMA - Programa Mundial de Alimentos	15.000.000	55.100.000	40.100.000
CERF - Fondo Central de Respuestas ante Emergencias	15.000.000	30.000.000	15.000.000
Grupo Banco Mundial	4.400.000	35.500.000	31.100.000
PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	6.991.441	23.535.248	16.543.807
UNRWA OOPS - Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina	6.200.000	16.305.759	10.105.759
ACNUR - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	2.850.000	8.639.653	5.789.653
FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	0	7.845.909	7.845.909
UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	594.209	6.000.550	5.406.341
CICR - Comité Internacional de la Cruz Roja	2.050.000	7.370.000	5.320.000
OPS - Organización Panamericana de la Salud	0	2.298.780	2.298.780
UE-PEGASE - Ayuda Humanitaria de Emergencia	0	3.000.000	3.000.000
Diferencia total			**142.510.250**

3.3
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

En el año 2008 tan solo se consideró como acción humanitaria en este Ministerio la cantidad de 742.387 euros, frente a los más de 11 millones de 2007. Ello se debe a la diferente manera de contabilizar las aportaciones a los OMUDES y OFIMUDES y creemos que es algo muy positivo el que no se realicen a través de este Ministerio. Por otra parte, se han contabilizado en el rubro de acción humanitaria dos desembolsos de créditos FAD a Honduras e Irán por valor de 518.223,84 euros y 224.163,43 euros respectivamente. Y lo más significativo ha sido el reembolso de un crédito concedido a Argentina en años anteriores por valor de 8.333.333,26 euros. Ya hacíamos referencia en informes anteriores a la utilización del FAD en acción humanitaria como algo inadecuado. En este caso, además, al ser un crédito reembolsable, creemos que no debiera considerarse en el rubro de acción humanitaria.

3.4
Ministerio de Defensa

Se han imputado a este Ministerio tan solo 225.050 euros, lo que supone la cantidad más baja de los últimos años. La clarificación de lo que puede o no computarse como acción humanitaria siguiendo las directrices del CAD ha hecho que se reduzca espectacularmente esta cantidad. El total de AOD computado al MINISDEF es de 12.019.883 euros, debido a la participación de contingentes españoles en la operación de paz en el Líbano (FINUL), Afganistán y otros casos en menor cuantía.

3.5
Ministerio de Trabajo e Inmigración

Debido a las nuevas directrices del CAD, según las cuales se deben de separar los fondos dedicados a refugiados en el propio país de los computables como ayuda humanitaria, este Ministerio no aparece en el listado de ministerios que han contribuido a este componente de la cooperación. Sin embargo, si se contabilizan como AOD otras actuaciones de este Ministerio por valor de 34.422.584 euros. Del mismo modo, no se han imputado este año cantidades de otros ministerios, como el de Medio Ambiente –que contaba con algunas acciones de preparación de desastres en otros años– o el de Sanidad y Consumo o Fomento.

3.6
Distribución de la ayuda humanitaria por sectores

Los nuevos códigos del CAD (Códigos CRS), para mejorar el cómputo de la AOD en general y de la acción humanitaria en particular, han comenzado a utilizarse con mayor rigor en la contabilización de la ayuda española y ello permite tener algunos datos desagregados que es interesante conocer. La DGPOLDE realiza el trabajo de depuración de los datos y las cifras del 2008 serían:



Distribución AH por sectores CRS y entidades
Fuente. Datos DGPOLDE.

Como se observa, el componente de ayuda alimentaria sigue siendo muy alto, mientras que las partidas destinadas a tareas preventivas son muy bajas.



A modo de cierre

En los últimos años nuestro país ha ido consolidando su acción humanitaria y tanto desde la perspectiva del esfuerzo presupuestario, como desde los mecanismos de gestión de la ayuda, los avances han sido claros y el año 2008 ha sido muy significativo en este sentido. España forma parte hoy del grupo de donantes comprometidos con la mejora de la acción humanitaria global y su papel en los foros de Naciones Unidas, CICR u otros es cada vez mayor. Subsisten algunas limitaciones en materia de coherencia de políticas, coordinación entre las diversas administraciones y, sobre todo, mejora de la calidad de la ayuda y evaluación, pero el panorama global es alentador. Tal vez, la cuestión fundamental de los próximos años sea seguir avanzando en los temas de coherencia, haciendo que las cuestiones humanitarias mantengan su especificidad dentro del conjunto de la cooperación, pero aumente su relación con otros instrumentos que puedan complementarla.



Código CRS	AOD Total Bruta 2008 (Euros)	%
72010 Servicios de socorro	**156.095.401**	**39 %**
AGE - Administración General del Estado	136.924.167	34 %
CC. AA. - Comunidades autónomas	14.444.022	4 %
EE. LL. - Entidades locales	4.717.247	1 %
UNIV – Universidades	9.965	0 %
72040 Ayuda alimentaria de emergencia	**116.856.512**	**29 %**
AGE - Administración General del Estado	112.987.260	28 %
CC. AA. - Comunidades autónomas	2.658.438	1 %
EE. LL. - Entidades locales	1.210.815	0 %
72050 Coordinación y servicios de apoyo	**7.449.473**	**2 %**
AGE - Administración General del Estado	6.657.775	2 %
CC. AA. - Comunidades autónomas	746.631	0 %
EE. LL. - Entidades locales	31.039	0 %
UNIV – Universidades	14.028	0 %
73010 Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación	**105.693.196**	**26 %**
AGE - Administración General del Estado	89.482.140	22 %
CC. AA. - Comunidades autónomas	14.218.957	4 %
EE. LL. - Entidades locales	1.992.099	0 %
74010 Prevención de desastres	**18.165.326**	**4 %**
AGE - Administración General del Estado	12.676.977	3 %
CC. AA. - Comunidades autónomas	4.824.157	1 %
EE. LL. - Entidades locales	617.525	0 %
UNIV – Universidades	46.667	0 %
Acción Humanitaria Total bruta 2008 (Euros)	**404.259.908**	**100 %**

.Capítulo 7.

La acción humanitaria de la AECID en 2008*

* Capítulo elaborado por **Irene Arcas Mantas**, investigadora del IECAH.

1
Introducción

En el presente capítulo se analizará la acción humanitaria (AH) realizada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) durante el año 2008. El objetivo es plasmar los resultados de un análisis tanto cuantitativo como cualitativo de la evolución de las políticas, las estrategias y las tendencias en materia humanitaria de la Agencia, dando por tanto continuidad a las investigaciones realizadas en informes precedentes, y esperando que todo ello contribuya a mejorar la calidad de la acción humanitaria española de los próximos años.

Para su elaboración se ha utilizado la información directamente proporcionada por la AECID, la DGPOLDE, las publicaciones oficiales del MAEC, CAD-OCDE, CERF, etc. Durante la investigación, el IECAH se ha esforzado por asegurar la objetividad y fiabilidad de los datos estadísticos y de la información expuesta en el presente artículo. Sin embargo, y como viene siendo habitual, debemos mencionar que existen algunas divergencias en los datos, ya que en las fechas en las que se ha realizado este informe algunos organismos no habían cerrado sus datos oficialmente y había pequeñas diferencias entre los datos proporcionados por la AECID y DGPOLDE.

El año 2008 ha continuado la tendencia iniciada ya en 2007. Tras los recientes cambios que ha experimentado la Agencia, en estos momentos se ve obligada a hacer frente a importantes retos: no solo ha participado en respuestas directas a emergencias de diverso origen –desastre natural y conflicto armado–, sino que también se ha enfrentado a la creación de la Oficina de Acción Humanitaria, a la finalización del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y la consiguiente aprobación del nuevo Plan.

Siguiendo también la tendencia de 2007, durante 2008 el monto gestionado por la AECID para acción humanitaria casi ha vuelto a duplicarse, se ha canalizado en gran parte a través de organismos multilaterales y ha seguido aumentando el compromiso de nuestra cooperación en el ámbito internacional. Asimismo, el compromiso con las ONG se ha mantenido de manera casi similar al año anterior.

2
La reforma de la AECID

2.1 La creación de la Oficina de Acción Humanitaria

Una de las consecuencias directas de la reforma de la AECID en 2008 fue la creación de la Oficina de Acción Humanitaria.[1] Se ha basado en la anterior Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia en el Gabinete del Director y sus principales funciones son:

- Gestión y ejecución de la acción humanitaria oficial conforme al Plan Director.
- Coordinación de las capacidades de la Administración del Estado con las de las administraciones autonómicas y locales.

En la actualidad, la Oficina se compone de dos departamentos:

- Emergencia y posconflicto.
- Prevención y evaluación.

La creación de una oficina específica de acción humanitaria es un hecho muy positivo que se espera contribuya a la mejora de la calidad de la acción humanitaria española. Del análisis de este primer año de vida deben extraerse aquellos aspectos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de la Oficina y que la conviertan en un actor de referencia.

2.2 Base Logística de Panamá

Este centro logístico humanitario de la cooperación española en América Latina, previsto desde hace tiempo, se inauguró en enero de 2008. El objetivo de su creación es reducir el coste de transporte de la ayuda e incrementar la rapidez de la respuesta de la AECID. En los últimos cuatro años la Agencia ha respondido de manera directa a 29 emergencias en América. Por su ubicación, se espera que el centro contribuya a una mejor coordinación de los países receptores de ayuda con los organismos regionales que participen en la respuesta.

Durante 2008, la AECID invirtió un millón de euros para el abastecimiento del almacén.

1 Para más información sobre el proceso de la reforma de la AECID, v.: ARCAS MANTAS, Irene, «La acción humanitaria de la AECID en 2007», *La acción humanitaria en 2007: ¿frenazo a la vista? Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, Madrid: IECAH / MSF, 2008, págs. 62-71, (http://www.iecah.org/libros.php?id=95).

El Centro Logístico, que dispone de 800 m^2 para almacenar más de 200 toneladas de material, está equipado con material de cobijo, mantas, tienda de campaña o tarpaulines, material para el saneamiento del agua, grupos electrógenos y enseres básicos como kits de cocina y de higiene o *jerrycans* (depósitos de agua).

Tradicionalmente, el continente americano ha recibido un porcentaje elevado de ayuda española: en 2007 fue destinatario del 20,70 % de la ayuda humanitaria de la AECID, con más de 21 millones de euros. La tragedia provocada en agosto por el terremoto en Perú fue la operación bilateral de ayuda de emergencia más importante desarrollada durante 2007. Las inundaciones en México, el huracán Félix en Nicaragua y la tormenta Noel en República Dominicana y Haití, entre otras catástrofes, recibieron ayuda de la cooperación española entre los meses de agosto y noviembre de 2008.[2] Estos datos justifican para la AECID la creación de esta nueva base logística.

Durante 2008 se ha hecho un amplio uso de los dos centros logísticos de la cooperación española. Desde el centro logístico de Panamá salieron cinco aviones con ayuda humanitaria y varios camiones. Desde el centro de Torrejón partieron siete aviones. A continuación se detalla esta información:



Uso de los dos centros logísticos de la AECID en 2008[3]

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



Mes	País	Tipo de desastre	Centro de Panamá	Centro de Torrejón de Ardoz
Febrero	Bolivia	Inundaciones	1 avión	1 avión
Febrero	Ecuador	Inundaciones	1 avión	1 avión
Mayo	Myanmar	Ciclón		1 avión
Mayo	China	Terremoto		1 avión
Junio	Filipinas	Tifón		1 avión
Septiembre	Haití	Huracán	1 avión	1 avión
Septiembre	Cuba	Huracán	1 avión	
Septiembre	Jamaica	Huracán	1 avión	
Septiembre	Senegal	Inundaciones		1 avión
Noviembre	Panamá	Inundaciones	Camiones	

2 V.: (http://www.aecid.es/web/es/noticias/2008.old/2008_01_12_El_Principe_de_Astu.1039.html).

3 Para más información, v. el cuadro 11.

3 La AECID en cifras

Para realizar este capítulo hemos tomado la cifra oficial de acción humanitaria proporcionada por la AECID como la real y definitiva: **115.665.215 Euros**. Como en otras ocasiones, los datos publicados por DGPOLDE no coinciden exactamente con los publicados por la propia AECID. Según DGPOLDE, la cifra de AH de la AECID en 2008 es de 135.218.796 Euros. Esta diferencia se debe a que en la cifra ofrecida por DGPOLDE en el año 2007 quedaron fuera una serie de partidas, y fueron incluidas en el cálculo de 2008. Por tanto, seguimos creyendo fundamental que se establezca un sistema homogéneo que permita contabilizar los gastos destinados a acción humanitaria de manera más clara.

3.1 Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH 2008

Es un hecho muy positivo el que la AECID continúe con su tendencia, ya iniciada en años anteriores, de incrementar casi el doble la cantidad que destina a AH. Esto se explica por el incremento de la frecuencia y magnitud con la que se producen los desastres naturales y las emergencias. Pero, aparte de este factor, es muy destacable el papel cada vez más importante que está desempeñando la cooperación española internacionalmente. En términos cuantitativos, este esfuerzo presupuestario también se concreta viendo que el presupuesto de 2008 se ha incrementado en un 42 % con respecto al de 2007.

f2

Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH durante 2008

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

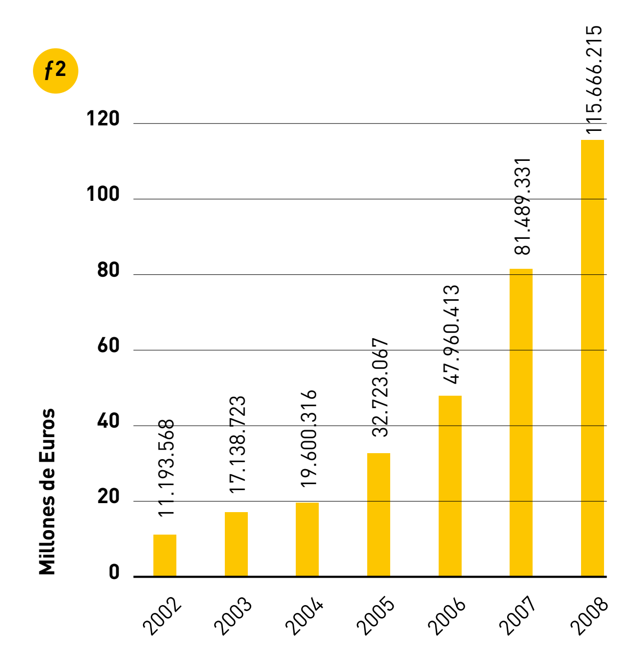
3.2 Distribución de los fondos AECID según el tipo de entidades financiadas

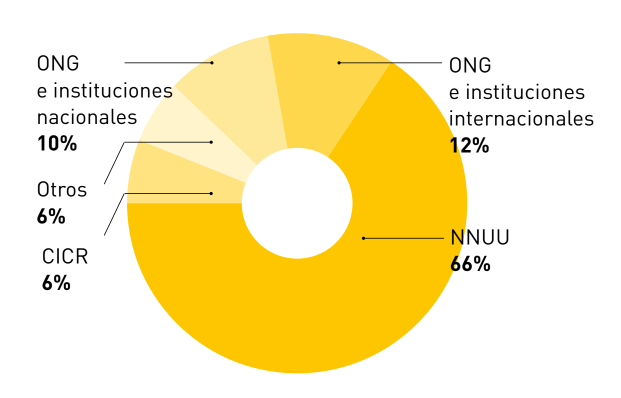
Durante 2008 se ha mantenido prácticamente igual la distribución del gasto por el tipo de entidad que en años anteriores, por lo que vemos en el gráfico cómo la principal entidad financiada ha sido Naciones Unidas. La financiación al CICR se ha mantenido constante en un 6 %. Sin embargo, destaca, frente al año pasado, el incremento de la financiación a ONG e instituciones nacionales: mientras que en 2007 esta solo representaba un 3 %, este año vemos que es de un 10 %. Asimismo, también ha aumentado la financiación a ONG e instituciones internacionales, que ha subido tres puntos porcentuales con respecto al año anterior.

f3

Distribución del gasto por el tipo de entidad financiada

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.





f4

Convenios con ONG españolas

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

En la tabla anterior vemos el importe de los convenios de ayuda humanitaria correspondientes a 2008 –no corresponde al monto total del convenio con la ONG, sino a la parte correspondiente al ejercicio 2008.



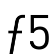
ONG	Importe (Euros)
Cruz Roja Española	2.000.000
Acción Contra el Hambre	1.000.000
PTM-MPDL y Solidaridad Internacional	900.000
Intermón Oxfam	1.999.026
Total	**5.899.026**



4 Convocatoria Abierta y Permanente (CAP)

Un año más, los actores humanitarios siguen cuestionando este tipo de convocatoria por no ser específica para acción humanitaria –donde las crisis suceden de forma repentina–, y por tratarse de un mecanismo que no permite una financiación rápida y flexible. En 2008 apenas se produce ninguna variación en el importe total de la CAP con respecto al año pasado. Si en 2007 esta cifra era de 15.632.354 Euros, en 2008 es de 14.910.354 Euros.

A continuación se pueden ver los países a los que se han destinado los fondos, así como las ONG financiadas a través de este mecanismo.



f5

Distribución geográfica de fondos de la CAP

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



Países	Fondos (Euros)
R. D. Congo	1.940.601
Perú	1.444.665
No especificados*	1.131.075
Liberia	1.000.000
Colombia	958.840
Territorios Palestinos	802.363
Myanmar	759.306
Níger	680.000
Kenia	650.000
Ecuador	645.384
Argelia	584.273
Yemen	500.000
Bolivia	458.268
Nicaragua	344.611
Sierra Leona	322.000
Senegal	315.000
Haití	303.455
Cuba	300.000
Indonesia	299.231
Argentina	201.021
México	197.900
Vietnam	196.225
Timor Oriental	192.000
Filipinas	178.878
Guinea Bissau	175.500
El Salvador	141.100
Guinea	100.000
Cabo Verde	88.658
Total	**14.910.354**

* Aquí se incluyen países del continente americano, Oriente Medio y Europa.



Organismos financiados con la CAP
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



Organismo	Importe (Euros)
Médicos Sin Fronteras	2.830.000
Cruz Roja Española	918.000
Intermón Oxfam - INTERMÓN OXFAM	581.176
Comité Internacional De Rescate, España	573.817
DanChurchAid	559.306
Action Contre la Faim	499.231
Conseil Information Formation	498.070
Médicos del Mundo	484.339
Action against Hunger USA	462.647
Asociación de Trabajadores y Técnicos Sin Fronteras	459.941
INSTITUTO TRABAJO Y FAMILIA	450.297
Fundación Save The Children	397.106
Ayuda en Acción	387.956
Asociación AIDA	371.725
Fundación Desarrollo Sostenido - FUNDESO	365.383
DARA	360.514
Universidad Autónoma de Barcelona	335.000
Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad - MPDL	324.912
Ministerio de la Inversión Extranjera y Cooperación (MINVEC)	300.000
Fundación para el Desarrollo de la Enfermería. FUDEN	276.226
Instituto Tecnológico y de Energías Renovables, ITER	268.414
AIETI	261.748
Fundación Mi Sangre	257.853
Palestina Agricultural Relief Committee	250.208
Fundación para el Desarrollo Integral de Moxos	200.300
Palestinian Medical Relief Society	200.000
Docs Heal Africa	199.903
Solidaridad Internacional. Fundación.	192.148
FRIDE	187.219
Fideicomiso Ecuatoriano de Cooperación para el Desarrollo	172.500
Geólogos del Mundo – GM	141.100
MOVIMENT PER LA PAU – MxP	122.300
Fundación para el Diálogo y el Desarrollo	120.000
Asociación Candelita - CANDELITA	104.877
Acción Contra el Hambre	100.000
Rostros y Voces FDS, A.C.	99.200
Fundación Ayuda en Acción-AYUDA EN ACCIÓN	98.700
Comunidad de Paz de San José de Apartadó	82.868
Groupe URD (Urgence Réhabilitation Développement)	73.092
Red Argentina de Bancos de Alimentos	72.638
IECAH	58.950
Universitat Jaume I	58.507
Physicians for Human Rights - Israel	58.000
Instituto de Estudios del Hambre	38.800
Fundación Ahdonay	28.583
Colegio Mayor Universitario	19.800
Universidad de Cádiz	7.000
Total	**14.910.354**

5 Financiación a organismos internacionales

5.1 Contribuciones a la Organización de las Naciones Unidas

Como hemos visto al principio del capítulo, la aportación más importante que ha realizado la AECID en 2008 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas –más del 60 % de todo su presupuesto anual–. Dentro de estas aportaciones se contabilizan aquellas voluntarias como obligatorias que se derivan del compromiso adquirido por la Agencia con organismos como el PMA, PNUD, UNICEF, FAO, OCHA, ACNUR, UNRWA, etc.

f7

Distribución entre organismos de la ONU
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



Organismo	Distribución (Euros)	Porcentaje
PMA	22.000.000	28,82 %
PNUD	16.236.381	21,27 %
UNICEF	14.000.000	18,34 %
FAO	7.500.000	9,83 %
OCHA	4.344.255	5,69 %
ACNUR	4.342.000	5,69 %
UNRWA	4.005.759	5,25 %
OMS	2.039.254	2,67 %
FNUAP	812.840	1,06 %
OIM*	589.472	0,77 %
UNIFEM	465.000	0,61 %
Total	**76.334.961**	**100 %**

* Incluimos la OIM dentro de este cuadro aunque no sea un organismo de Naciones Unidas.

5.2 Contribuciones al CERF (Central Emergency Response Fund)

En el siguiente gráfico podemos observar la evolución que ha experimentado España como donante del CERF. En 2006, España ocupaba el 8º puesto, con una contribución de casi 10 millones de dólares; en 2007 ascendió al 7º lugar, aportando más de 20 millones de dólares, y en 2008 se consolidó en el 5º puesto incrementando en más del 100 % su contribución anterior al superar los 45 millones de dólares.

Este dato es muy positivo, ya que se superaron las expectativas que había en 2007, según las cuales España contribuiría en 2008 con 30 millones de dólares. No solo se ha alcanzado esta meta, sino que se ha superado en 15 millones.

Las previsiones para 2009 son también muy positivas, ya que se espera que este compromiso de España con el CERF se mantenga llegando a superar la contribución de 2008.[4]

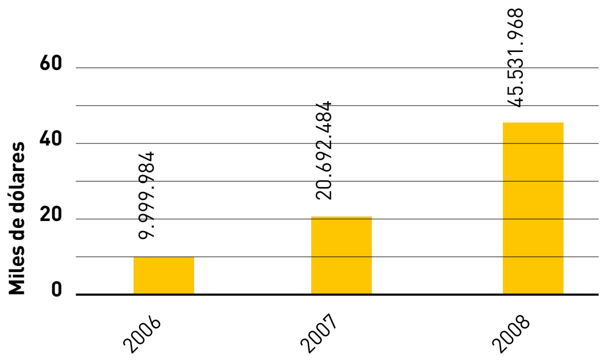
f8

Evolución de las contribuciones de España al CERF (en $)
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por OCHA.

f9

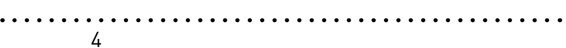
Distribución de fondos en el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.







	Contribución (Euros)	Porcentaje
CICR	7.070.000	77 %
Cruz Roja China	1.000.000	11 %
Cruz Roja Española	918.000	10 %
Cruz Roja Colombiana	150.000	2 %
Total	**9.138.000**	**100 %**



4 En la fecha de elaboración de este artículo –octubre 2009–, según los datos del CERF, España ya ha aportado 44.348.982 dólares.

Como sucedía en 2006, el principal receptor de fondos dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ha sido el CICR –un 77 % del total del dinero destinado al Movimiento–, que ha pasado de recibir 2.050.000 Euros en 2007 a llegar a más de siete millones de euros en 2008. Sin embargo, la Cruz Roja Española ha sufrido un descenso en su financiación: mientras que en 2007 recibió 3.530.730 Euros, en 2008 esta cifra se vio reducida a 918.000 Euros –a los que habría que sumar los dos millones del Convenio–. Como se puede observar en el cuadro, la Cruz Roja China recibió 1.000.000 Euros, debido al terremoto sufrido en la región de Sichuan en 2008.



Principales crisis financiadas

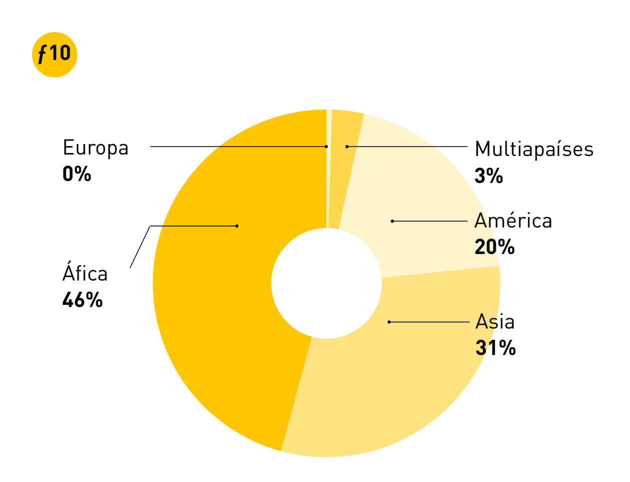
Un año más, el continente africano es la región más financiada por la AECID, con un 46 %. El resto de regiones no han sufrido importantes modificaciones respecto a años anteriores: la segunda región es Asia (31 %), que ha aumentado algunos puntos porcentuales con respecto a 2007 (26 %) y, por último, el continente americano (20 %), que ha descendido tres puntos porcentuales con respecto al año anterior.

*f*10
Principales regiones financiadas en 2008
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

*f*11
Principales emergencias con envío directo de AH de la AECID
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la AECID.

Podemos apreciar un aumento del número de las emergencias en las que la AECID ha realizado un envío directo de AH con respecto al año 2007. Este año destaca la gran movilización surgida tras los huracanes que azotaron América, especialmente el Caribe, en septiembre.

*f*10





País	Mes	Tipo de desastre	Cantidad aprox.
Bolivia	Febrero	Inundaciones	10 TN
Ecuador	Febrero	Inundaciones	15,5 TN
Tayikistán	Febrero	Ola de frío	N. D.
Myanmar	Mayo	Ciclón Nargis	13 TN
China	Mayo	Terremoto	7 TN
Filipinas	Junio	Tifón Fengshen	10 TN
Jamaica	Septiembre	Huracán Ike, Gustav y Hanna	N. D.
Haití	Septiembre	Huracán Ike, Gustav y Hanna	29 TN
Cuba	Septiembre	Huracán Ike, Gustav y Hanna	15 TN
Senegal	Septiembre	Inundaciones	5 TN
Panamá	Noviembre	Inundaciones	14 TN
Territorios Palestinos*	Diciembre	Ataque israelí	129 TN

* Territorios Palestinos: el inicio de la operación de emergencia de la AECID se produjo a finales de diciembre de 2008 e incluye datos de todo el conjunto de la operación que finalizó en 2009..

6.1 Distribución de la AH en África

En el caso del continente africano destaca la financiación a cuatro países principalmente: **República Democrática del Congo**, con más de ocho millones de euros y donde se han realizado proyectos relacionados con desplazados, agua y saneamiento, maternidad, salud mental y seguridad alimentaria; **Sudán**, con más de siete millones de euros y con contribuciones al UNHAS (United Nations Humanitarian Air Service) y al Fondo Común Humanitario de la ONU; **Etiopía**, con más de cinco millones de euros y proyectos relacionados con salud, nutrición y recuperación, y por último la **Población Saharaui**, con más de cinco millones de euros y proyectos relacionados con ayuda alimentaria a los refugiados –a esta partida habría que añadir el importe destinado a Argelia, ya que también ha ido dirigido a diversos proyectos para los refugiados saharauis–.

Con respecto a 2007, vemos que hay tres países que se repiten –RDC, Sudán y Población Saharaui–, excepto Etiopía, que ha aumentado en cuatro millones su financiación, razón por la que lo destacamos del resto de países. Con respecto a las cantidades de los tres países que coinciden con 2007, vemos cómo el dinero destinado a la R. D. Congo ha aumentado en tres millones de euros, y el de Sudán, en un millón, a la vez que la Población Saharaui se mantiene constante en unos cinco millones de euros con respecto al año anterior.

*f*12

Distribución de la AH en África

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



Continente: África	Euros
Angola	925.772
Argelia	459.941
Cabo Verde	388.658
Centroafricana, Rep.	1.072.000
Chad	2.470.000
Costa de Marfil	392.000
Eritrea	506.110
Etiopía	5.006.371
Guinea	1.135.000
Guinea Bissau	975.500
Kenia	1.165.000
Liberia	1.450.000
Madagascar	300.000
Malawi	1.088.723
Mali	1.000.000
Mauritania	500.000
Mozambique	735.000
Namibia	30.000
Níger	2.480.000
No especificados	1.000.000
Población Saharaui	4.950.000
RDC	8.140.601
Santo Tomé y Príncipe	300.000
Senegal	461.000
Sierra Leona	622.000
Somalia	3.412.328
Sudán	7.100.000
Timor Oriental	192.000
Uganda	2.700.003
Zambia	570.000
Zimbabue	2.035.424
Total Continente África	**53.563.431**

6.2 Distribución de la AH en América

Los países que destacan en América son **Haití**, con más de seis millones de euros y donde se han realizado proyectos relacionados con agua, salud y nutrición a raíz de la temporada de huracanes; **Colombia**, con más de tres millones de euros y con proyectos vinculados a protección, desplazados y minas antipersonas; **Perú**, con más de dos millones de euros y proyectos sobre gestión del riesgo de desastres y reconstrucción, y **Brasil**, con dos millones de euros en un proyecto de distribución de arroz a los países más afectados por la temporada de huracanes. Con respecto a 2007, vemos que Colombia y Perú vuelven a repetir como países destacados, mientras Haití y Brasil aparecen como nuevos. La financiación recibida por Colombia se ha mantenido constante en unos tres millones de euros, mientras que la de Perú ha descendido en dos millones con respecto al año anterior.

f13 Distribución AH en América

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

f13

Continente: América	Euros
Argentina	231.271
Bolivia	1.811.293
Brasil	2.000.000
Colombia	3.158.840
Costa Rica	100.000
Cuba	1.780.000
Ecuador	1.817.384
El Salvador	141.100
Guatemala	50.000
Haití	6.160.590
Honduras	100.000
Jamaica	50.000
México	197.900
Nicaragua	344.611
No especificados	2.887.314
Panamá	39.620
Paraguay	125.000
Perú	
Toal Continente América	**23.178.881**

6.3 Distribución de la AH en Asia

Un año más destacan, en la financiación recibida por Asia, los **Territorios Palestinos**, con más de 11 millones de euros –lo que supone un 32 % del total del presupuesto destinado al continente asiático–, y donde se han financiado proyectos destinados a refugiados, salud, salud mental y seguridad alimentaria. Este año, a diferencia de 2007, podemos encontrar entre los países más destacados a **Filipinas**, con más de 4 millones de euros recibidos como ayuda destinada tras el paso del tifón Fengshen, así como para los desplazados por el conflicto en Mindanao.

f14 Distribución AH en Asia

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



Continente: Asia	Euros
Afganistán	2.838.381
Bangladés	2.549.928
Camboya	1.339.672
China	1.310.000
Filipinas	4.443.528
Georgia	1.200.000
Indonesia	299.231
Irak	300.000
Jordania	500.000
Líbano	500.000
Myanmar	2.969.306
Nepal	1.000.000
No especificado	58.000
Palestinos, Territorios	11.215.471
Siria	1.386.347
Sri Lanka	969.268
Tayikistán	50.000
Timor Oriental	1.300.011
Vietnam	196.225
Yemen	720.000
Toal Continente Asia	**35.145.368**

7 Conclusiones

Es innegable que la AECID, en materia humanitaria, se encuentra en uno de sus mejores momentos. Sin embargo, este impulso lo debe aprovechar para seguir consolidándose como un actor de referencia en este ámbito, tanto nacional como internacionalmente, y trabajar para fortalecer aquellos aspectos en los que aún es más débil. Analicemos algunos puntos más detalladamente:

- A raíz de la reforma de la AECID, la creación de la **Oficina de Acción Humanitaria** es un hecho muy positivo. Tras un año desde su creación, aún es pronto para hacer una valoración objetiva de su actuación, ya que su consolidación definitiva está siendo muy lenta. Por tanto, se debe trabajar en este ámbito para poder mejorar su capacidad de actuación y gestión en los próximos años. Para ello, uno de los aspectos claves sería el fortalecimiento, tanto en número como en formación, de los recursos humanos específicos de la Oficina.
- Cabe señalar el **compromiso** que se sigue manteniendo con las ONG españolas e internacionales y con los Organismos de Naciones Unidas. Es altamente destacable el incremento de la aportación realizada al **CERF** durante 2008, así como su compromiso para 2009.
- En términos **cuantitativos**, hemos visto que, a pesar del delicado momento económico mundial, España ha doblado los fondos dedicados a acción humanitaria. Esperemos que esta tendencia pueda continuarse durante los próximos años. Sin embargo, en términos de **contabilidad** de datos, sigue presente el problema de los datos que tiene en cuenta la AECID como pertenecientes a acción humanitaria y los que contabiliza DGPOLDE. Sería muy recomendable estudiar la causa de la disparidad de datos y solventarla cuanto antes.
- La **respuesta directa** de la AECID ha sido importante, sobre todo ante los huracanes de América Latina. Se ha hecho un uso adecuado de los dos centros logísticos de la cooperación española y ha quedado demostrada la capacidad de la Agencia para responder a dos crisis casi simultáneamente –el ciclón Nargis en Myanmar y el terremoto en China en mayo, o la temporada de huracanes en septiembre en el Caribe–. Por ello, sería conveniente que la Agencia tratara de reforzar el papel de las OTC y el personal de terreno en materia de respuesta a emergencias.
- En lo que respecta a **calidad**, de cara a los próximos años la Agencia debería apostar más decididamente por las iniciativas internacionales de calidad –Esfera, ALNAP, HAP-I, Compas, etc.–. En este sentido, se esperaba la publicación del Plan de Acción Nacional de Buena Donación Humanitaria para 2008, publicación que se ha visto retrasada al menos un año.
- Durante 2008 se continuó utilizando la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) como **instrumentos de financiación** de ONG. Asimismo, es un hecho positivo el uso de los convenios de acción humanitaria que la AECID ha firmado con distintas ONG. De cara a los próximos años, desde la Oficina se debe seguir trabajando para incrementar el uso de acuerdos y convenios que permitan una financiación rápida y flexible en el contexto de la acción humanitaria.
- Dada la tendencia iniciada en años anteriores a aumentar anualmente el presupuesto para acción humanitaria de la Agencia, la Oficina debe apostar muy decididamente por la realización sistemática de **evaluaciones** que, en clave de lecciones aprendidas, permitan mejorar la calidad de su actuación y contribuir al aprendizaje futuro.

.Capítulo 8.

La acción humanitaria en la cooperación descentralizada en 2008*

*
Capítulo elaborado por **Alicia Pérez Daza**,
investigadora del IECAH. En colaboración con Escola de Pau.

1 Introducción:

Dado que el Estado español está conformado de tal manera que los actores que proveen financiación pública a acción humanitaria son numerosos, en el *Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria* de 2007 decidimos analizar aquellos que tenían mayor peso: las comunidades autónomas (CC. AA.). Por otro lado, dedicamos parte del análisis a los Fondos de Cooperación y Solidaridad, instrumento que pretende coordinar a diferentes instituciones, tanto públicas como privadas, para crear un fondo que financie proyectos de cooperación.

En el informe de este año vamos a realizar una actualización de la situación en la que se encuentran estos actores y, además, vamos a incluir otro grupo: las entidades locales (EE. LL.); si bien estas estaban presentes en cierta medida en el artículo del año pasado, no lo estaban de manera detallada, al incluirse solamente dentro de los Fondos de Cooperación y Solidaridad.

El año 2008 no ha supuesto grandes cambios para la cooperación descentralizada. Ha sido un período en el que los diferentes conjuntos de actores que la conforman han continuado la senda que se habían marcado unos años antes, siendo significativo que se hayan aprobado una cantidad importante de planes estratégicos de actuación con un período de vigencia 2008-2011, como ya se avanzaba en el *Informe* del año pasado.

Los fondos de los actores descentralizados a acción humanitaria han disminuido su importancia, todo ello tras 2007, año en que habían sufrido un gran incremento. Los Gobiernos autonómicos han destinado menos fondos a acción humanitaria y los Gobiernos locales los han mantenido prácticamente estables, lo que implica una gran pérdida de peso relativo en cuanto a la acción humanitaria bilateral total, ya que la financiación aportada desde la Administración General del Estado ha tenido un gran incremento.

Una preocupación generalizada por la mejora continua, información sobre las actuaciones cada vez más detallada, y mayores medidas para planificar sus actuaciones han sido las características de la cooperación descentralizada durante el 2008.

2 Evolución de la acción humanitaria en las CC. AA. en 2008

Durante el año 2008 las CC. AA. españolas han seguido una evolución afín a la de los años anteriores. Han continuado aprobando planes estratégicos de actuación plurianuales, anuales y convocatorias de proyectos de acción humanitaria.

En el ámbito legislativo no se han producido novedades, debido a que todas las CC. AA. contaban ya con su propia ley de cooperación. Donde sí ha sido fértil este año ha sido en la aprobación de planes estratégicos plurianuales: 9 CC. AA. –Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Extremadura, Castilla la Mancha, La Rioja, País Vasco y Valencia– han aprobado un plan estratégico de cooperación con un período de vigencia cuatrienal 2008-2011. Estos planes no muestran grandes novedades respecto a lo ya expuesto en el artículo de nuestro informe anterior «La acción humanitaria en la cooperación descentralizada».[1]

En la tendencia de las CC. AA. a seguir una línea idéntica a la de la cooperación estatal, los planes estratégicos se han convertido en la manera de establecer compromisos a medio plazo, siendo a día de hoy un instrumento generalizado entre los actores autonómicos. Únicamente Canarias, Cantabria, Castilla León y Murcia no han optado por la utilización de este instrumento para guiar sus actuaciones; en cambio, hay algunas CC. AA. que han entrado ya en la aplicación de su segundo plan estratégico, como Extremadura, La Rioja o Madrid.

En el esfuerzo de las CC. AA. por consolidar y mejorar sus actuaciones de acción humanitaria se han realizado una serie de acciones, entre las que destacan:

- Andalucía, tal y como establecía en el Plan Andaluz para la Cooperación al Desarrollo (PACODE), ha creado un departamento específico de Acción Humanitaria y Emergencia en el interior de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID). Además, con el objetivo de consolidar la acción humanitaria andaluza –uno de los objetivos que se establecía dentro del PACODE–,

1 V.: PÉREZ DAZA, Alicia, «La acción humanitaria en la cooperación descentralizada», *La acción humanitaria en 2007: ¿frenazo a la vista? Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, Madrid: IECAH / MSF, 2008, págs. 72-97.

está elaborando un Programa Operativo de Acción Humanitaria.

- Castilla la Mancha ha constituido el Comité Permanente de Acción Humanitaria y de Emergencia, aunque todavía no está dotado de contenido.

2.1 ¿Mejorando la coordinación?

Durante el año 2008 las CC. AA. han seguido participando, en mayor o menor medida, en las reuniones de coordinación celebradas por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en su sede, al producirse alguna situación que requería de envíos con carácter de urgencia.

En febrero la Comunidad de Madrid participó –también lo hicieron el Ayuntamiento de Barcelona y la Diputación Provincial de Huelva– en el envío de 10,5 toneladas de ayuda de emergencia para los afectados por las inundaciones de Bolivia. Asimismo, estos actores más el Gobierno de Baleares participaron en un envío similar, pero esta vez a Ecuador, debido también a las inundaciones que allí se produjeron.

La temporada de huracanes en el Caribe hizo que se realizasen durante el mes de septiembre diversas reuniones de coordinación para programar envíos de ayuda humanitaria. A estas acudieron tanto representantes de las CC. AA. –aquella que asiste a más reuniones es la Comunidad de Madrid, puesto que la sede de la AECID se encuentra en Madrid y las reuniones se celebran con carácter urgente– como de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y de grandes ayuntamientos. Las CC. AA. más alejadas suelen mostrar su apoyo y posibilidad de colaboración a través de faxes que envían a la oficina de acción humanitaria. La Fundación Axencia Humanitaria de Galicia costeó la mitad de la carga enviada a Cuba desde el centro logístico de la cooperación española en Panamá.[2]

También se contó con el apoyo de la cooperación descentralizada en la reunión celebrada para analizar la situación de Pakistán tras el terremoto de octubre. El año finalizó de manera dramática con los preparativos del operativo de ayuda a Gaza tras la ofensiva militar israelí, en el que no dejaron de participar los Gobiernos autonómicos.

Las reuniones en la sede de la AECID conforman una manera de coordinación entre la cooperación estatal y la autonómica y local, si bien muchas otras actuaciones que realizan los actores descentralizados no son coordinadas por ningún otro actor, lo que implica cierta dispersión de recursos. Por ello se ha hecho especial hincapié en el Plan Director de la Cooperación española 2009-2012 en la coordinación, estableciendo como una de las líneas de actuación llevar a cabo la puesta en marcha de la Conferencia Sectorial sobre la Cooperación al Desarrollo, el fortalecimiento del Consejo de Cooperación, la Comisión Interterritorial y la Comisión Interministerial. Además, se tomará como medida el fomento de foros y espacios de debate para mejorar los canales de comunicación entre los distintos actores de la Administración pública, con el objetivo de mejorar la calidad y eficacia de la cooperación descentralizada y que sea así más estratégica. Para todo ello se han establecido una serie de metas e indicadores, aunque todavía es demasiado pronto para saber los resultados que se obtendrán.

En el terreno práctico, esta coordinación es bastante complicada, ya que se ve dificultada por la multitud de actuaciones que llevan a cabo las CC. AA. de manera independiente. Por ejemplo, la Generalitat Valenciana establece en su Plan Director 2008-2011 que se abrirán oficinas técnicas de la cooperación valenciana en el exterior, lo que puede implicar un solapamiento de esfuerzos.

2.2 La iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD)

La iniciativa de la Buena Donación Humanitaria, a la que España se inscribió formalmente en 2004, empieza a ser conocida entre los actores descentralizados. Cataluña ya la mencionaba en su Plan Director 2007-2010 y después lo hizo Madrid en su Plan General de Cooperación al Desarrollo 2009-2012. Desde el IECAH se elaboró, en colaboración con Intermón Oxfam, el informe *La buena donación humanitaria. Propuestas para la cooperación descentralizada*, presentado a las CC. AA. en julio de 2007 y también enviado de forma coordinada a las mismas.[3] Todavía es pronto para ver el impacto de esta difusión en el interior de las políticas de cooperación de los actores descentralizados,

2 Para más información, v.: (http://www.aecid.es/web/es/noticias/).

3 Para descargar el informe completo, ir a: (http://www.iecah.org/libros.php?id=100).

aunque se trata de un momento crucial en el que esta iniciativa es un instrumento apropiado para lograr una acción humanitaria más eficaz, eficiente y transparente.

2.3 Pequeño descenso en los fondos de acción humanitaria tras un período de continuo aumento

Durante el 2008 los fondos destinados a intervenciones de acción humanitaria por la cooperación autonómica han disminuido un 15,25 % respecto al año anterior. Si bien esta disminución es importante, debe ser valorada con cautela, ya que lo que destaca, teniendo en cuenta un período algo más amplio, es la tendencia sostenida al alza de los fondos. El dato que resaltaría en la línea de tendencia sería el gran incremento del año 2007 (46,42 %). Si omitiésemos el dato de ese año, la propensión sería al alza, aunque con una pendiente menor a medida que nos acercamos al período actual.

En términos globales, desde el período en que contamos con datos desagregados –2003–, los fondos destinados a acción humanitaria por parte de la cooperación realizada desde los actores autonómicos se ha más que triplicado, a pesar de la disminución de este último año. No parece ilógico que el año 2009 se cerrase con esta tendencia a la baja debido al momento en el que se encuentra la economía española, pero es bastante difícil asegurar cualquier dato, ya que la variación de los fondos en los años no ha implicado descensos o incrementos en unos actores fijos, sino que cada año los fondos destinados a acción humanitaria desde cada uno de los Gobiernos autonómicos suben o bajan sin ninguna tendencia clara.



Acción humanitaria española 2003-2008
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del seguimiento PACI 2006, 2007 y datos preliminares suministrados por la DGPOLDE.

f1

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total AOD neta	**1.735,96**	**1.985,01**	**2.428,36**	**3.038,35**	**3.747,11**	**4.761,69**
Total AOD neta CC. AA.	**197,49**	**221,27**	**266,26**	**323,91**	**389,64**	**464,71**
% AOD CC. AA. / AOD Total	11,38 %	11,15 %	10,96 %	10,66 %	10,40 %	9,76 %
Acción humanitaria bilateral total	**64,32**	**91,89**	**108,08**	**109,52**	**170,72**	**298,76**
Acción humanitaria CC. AA.	**10,62**	**18,55**	**24,06**	**29,73**	**43,53**	**36,89**
% AH CC. AA. / AH bilateral total	16,51 %	20,19 %	22,26 %	27,15 %	25,50 %	12,35 %

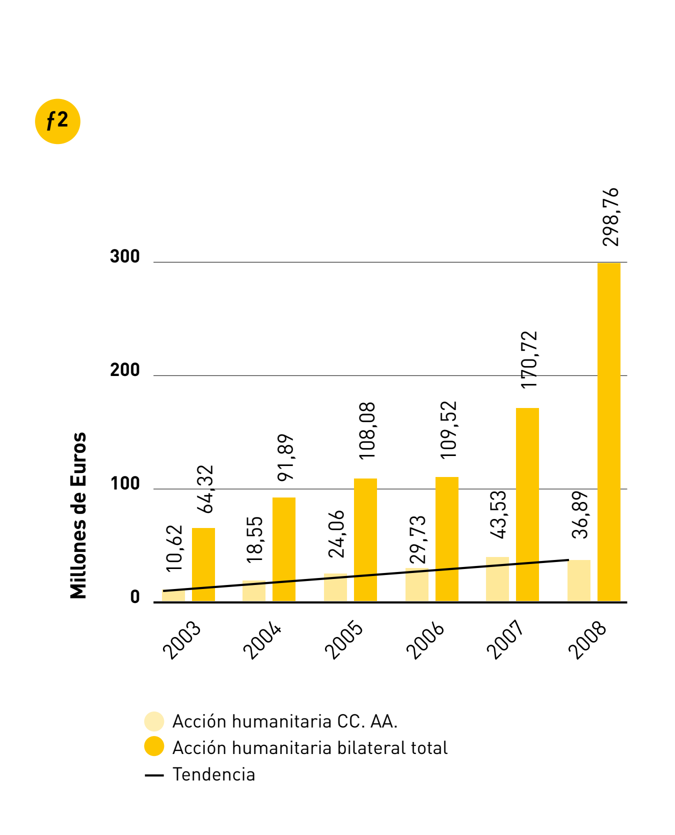
f2

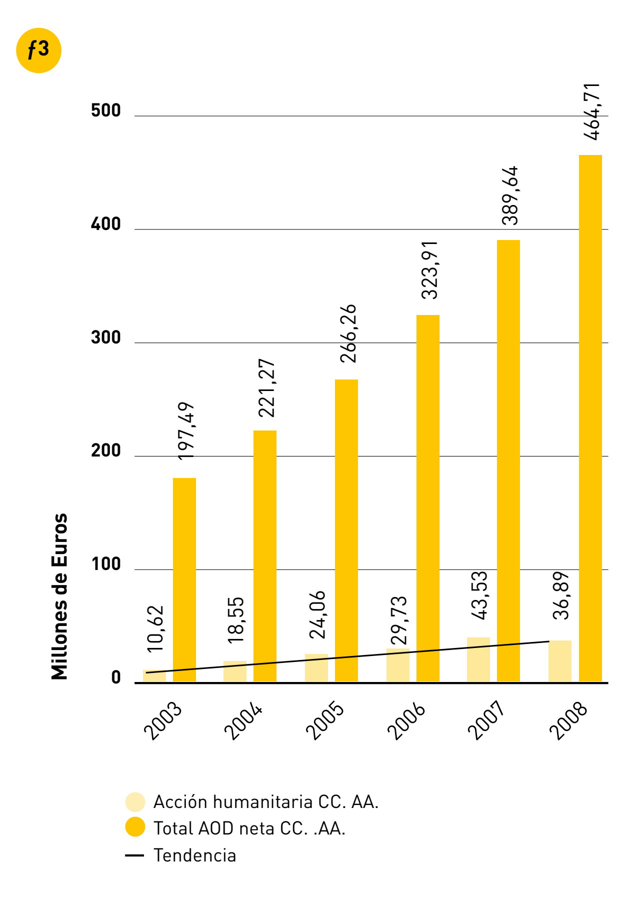
Evolución AH CC. AA. y AH bilateral total
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del seguimiento PACI 2006, 2007 y datos preliminares suministrados por la DGPOLDE.

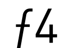
f3

Evolución de la AH y la AOD en las CC. AA.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del seguimiento PACI 2006, 2007 y datos preliminares suministrados por la DGPOLDE.

Es destacable la gran pérdida de peso de la cooperación autonómica dentro de la acción humanitaria bilateral total, que ha pasado de suponer un 25,5 % en 2007 a un 12,35 % en 2008. Dicha pérdida se explica tanto por la disminución de fondos autonómicos a acción humanitaria como por el gran incremento de la acción humanitaria bilateral total, que ha supuesto un 75 % más de fondos.







Evolución de la AH de las CC. AA. de manera detallada

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del seguimiento PACI 2006, 2007 y datos preliminares suministrados por la DGPOLDE.

Si bien la suma del total de los fondos destinados a acción humanitaria por las CC. AA. ha caído en 2008, no es porque cada una de ellas siga una línea sostenida de incremento o disminución de fondos, pues otro año más la variabilidad de los presupuestos ejecutados ha sido la tónica general en cada una de las CC. AA. A excepción de la Junta de Castilla la Mancha, que ha mantenido prácticamente constante los fondos, el resto de CC. AA. han incrementado o disminuido sus fondos de manera importante, variación precedida de un gran incremento o disminución el año anterior. Destacan los esfuerzos de la Generalitat Valenciana (Δ207 %), Comunidad de Madrid (Δ93 %), Junta de Galicia (Δ73 %) y la caída de fondos en el Gobierno de Canarias (-84 %), Murcia (-76 %) y Castilla y León (-63 %), respecto del año anterior.



CC. AA.	Total AH 2005	Total AH 2006	Total AH 2007	Total AH 2008	% Incremento 2008-2007
Junta de Andalucía	4.555.570	6.991.399	19.311.381	11.802.806	-39 %
Diputación General de Aragón	447.639	354.799	692.585	1.037.648	50 %
Principado de Asturias	1.533.700	1.908.646	2.269.565	1.319.000	-42 %
Gobierno de las Islas Baleares	327.389	480.946	509.524	903.481	77 %
Gobierno de Canarias	1.048.600	1.323.981	952.678	148.601	-84 %
Comunidad Autónoma de Cantabria	335.152	596.854	133.500	91.042	-32 %
Junta de Castilla la Mancha	3.383.710	4.271.753	4.470.487	4.498.558	1 %
Junta de Castilla y León	1.470.017	1.472.109	2.867.029	1.046.988	-63 %
Generalitat de Cataluña	3.445.074	4.520.265	3.106.900	4.959.701	60 %
Junta de Extremadura	1.121.995	1.104.152	584.368	257.042	-56 %
Xunta de Galicia	886.857	516.995	623.000	1.075.000	73 %
Comunidad Autónoma de La Rioja	48.385	12.000	0	40.000	
Comunidad de Madrid	656.640	954.363	750.750	1.449.143	93 %
Región de Murcia	318.203	327.200	627.217	151.581	-76 %
Comunidad Foral de Navarra	704.317	462.438	1.802.699	831.653	-54 %
Comunidad Autónoma Vasca	2.853.444	3.105.523	3.039.679	1.954.394	-36 %
Generalitat de Valencia	926.000	1.323.053	1.710.734	5.245.568	207 %
Total	**24.062.692**	**29.726.476**	**43.532.097**	**36.812.206***	**-15 %**

* La diferencia de 80.000 euros respecto de los datos aportados por la DGPOLDE se debe a que no hemos contabilizado las ciudades de Ceuta y Melilla.

f5

Distribución geográfica de la ayuda

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provisionales del volcado de datos de la DGPOLDE.

Área geográfica	**Euros**	**% respecto del total**
Norte de África	2.337.938,09	6,34 %
África Subsahariana	5.922.817,56	16,05 %
América Central	16.103.637,61	43,65 %
América del Sur	6.388.886,20	17,32 %
Asia Central	314.764,00	0,85 %
Asia del Sur	1.313.903,00	3,56 %
Asia Oriental	477.861,70	1,30 %
Europa	14.000,00	0,04 %
Oriente Medio	2.268.187,77	6,15 %
PVD no identificados	1.750.209,11	4,74 %
Total	**36.892.205,04**	**100,00 %**

No hay un gran cambio en cuanto a la distribución geográfica respecto al año anterior. La suma del total dedicado a América implica más del 60 % del total, porcentaje casi idéntico al aportado en 2007; en cambio, los fondos destinados a África han disminuido un 7 %, pasando de representar un 29 % en 2007 a un 22 % en 2008.



Composición de la AH de las CC. AA.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provisionales del volcado de datos de la DGPOLDE.

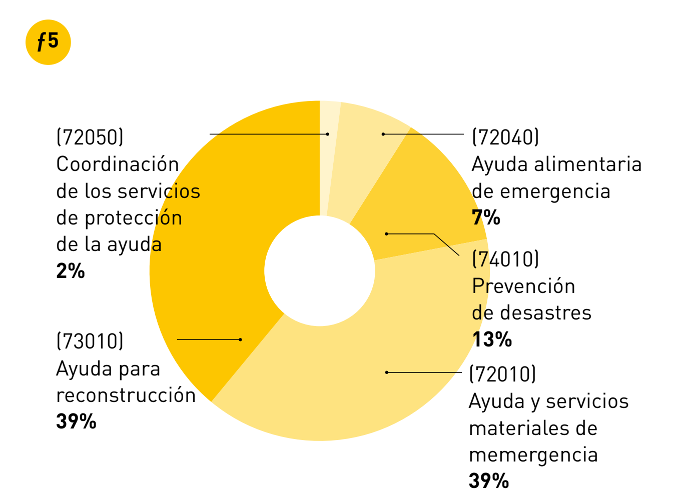
La distribución por sectores de intervención según los criterios CRS ha tenido una evolución a favor de aquellos que no son puramente asistenciales. La ayuda alimentaria y los servicios materiales de emergencia han disminuido, aunque no demasiado, suponiendo casi la mitad de la ayuda. Los fondos destinados a prevención de desastres se han casi doblado y la ayuda para la reconstrucción ha sufrido un ligero descenso, igual al incremento de los fondos destinados a la coordinación de los servicios de protección de la ayuda.

Esta nueva distribución, donde lo que más resalta es el avance a favor de la prevención de desastres naturales, muestra un punto clave donde los actores descentralizados podrían ganar fuerza, ya que no requiere de la inmediatez de otros tipos de ayuda. No sufrir desastres es un derecho del que deberían gozar todas las personas, de ahí la necesidad de invertir en reducción del riesgo de desastres. Por otra parte, es obvio que apoyar este tipo de intervenciones supone una alta rentabilidad en términos económicos.

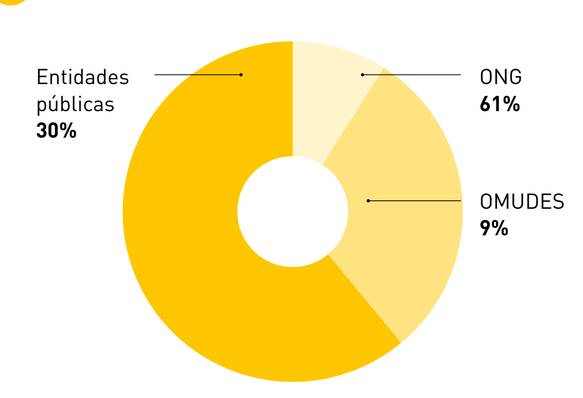


Distribución de la ayuda según tipo de entidad financiada

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del seguimiento PACI 2006, 2007 y datos preliminares suministrados por la DGPOLDE.







El principal grupo de organismos financiado para realizar intervenciones de acción humanitaria son las ONG. El alto porcentaje de fondos que aparecen destinados a entidades públicas son canalizados fundamentalmente a través de la AECID, lo que implica cierta preocupación de los actores descentralizados por la coordinación y la mejora de la calidad de la ayuda, aunque todavía sigue siendo muy necesario avanzar en este punto.

3 Cooperación local

En el contexto español se entiende por *cooperación local* aquella realizada por los ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares, por las organizaciones supramunicipales (Mancomunidades y Federaciones de Municipios y Provincias) y por organizaciones supramunicipales especializadas en cooperación (Fondos de Cooperación y Solidaridad).

Su importancia en términos económicos a día de hoy en acción humanitaria es bastante baja: representa menos de un 3 % de la acción humanitaria bilateral total. A pesar de ello, incluimos su análisis por ser los agentes que se encuentran más cercanos a la ciudadanía y con los que esta se encuentra más identificada.

Los datos reunidos en este informe provienen de aquellos recopilados por la FEMP mediante el convenio que tiene firmado con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) para mejorar las fuentes de información.

3.1 Nacimiento de la cooperación local

Este tipo de cooperación nace en España a mediados de los años 80 alentada por las propias demandas de la población de esos municipios o por el carácter solidario de alguno de los cargos locales. La forma generalizada de producirse esta cooperación eran los hermanamientos entre pueblos o ciudades, instrumento que permite a los ciudadanos sentirse más cerca de otra ciudad o pueblo en desarrollo. Si bien esta cooperación va creciendo, no experimenta un auténtico aumento hasta mediados de los 90, años en los que además se generaliza. Dicho auge viene en parte motivado por las movilizaciones de la Campaña a favor de 0,7 % y por la crisis de los Grandes Lagos.[4] Es cierto que también es debido al crecimiento económico experimentado por España en aquellos años y a que las instituciones locales se fueron consolidando.

*f*8

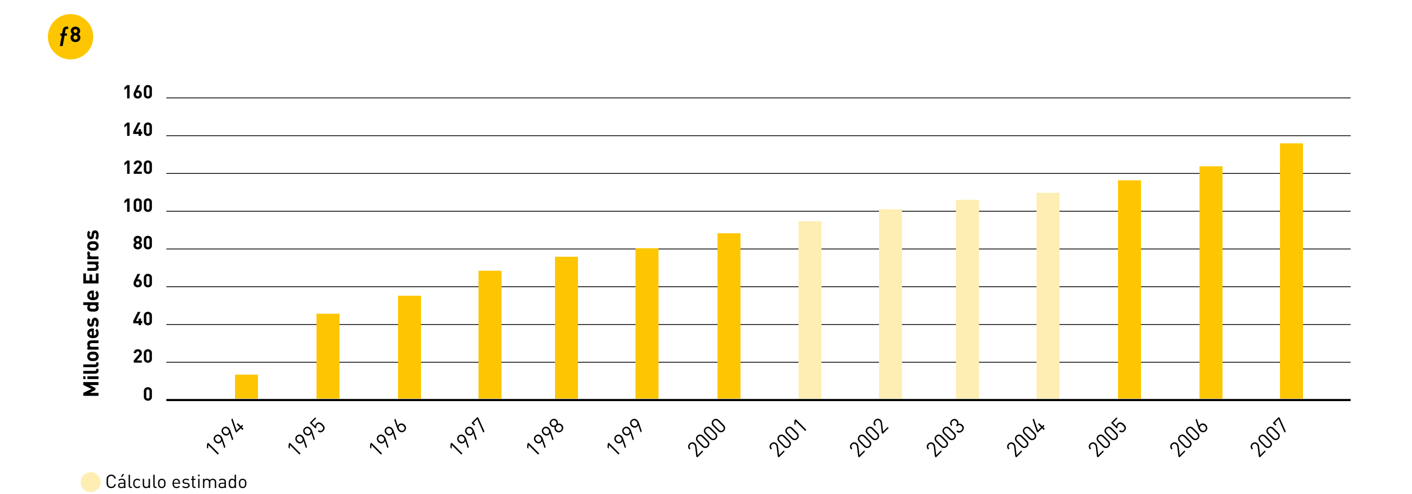
Evolución de los presupuestos de cooperación de las entidades locales 1994-2007

Fuente: FEMP, «La cooperación al desarrollo de las EE. LL. de desarrollo, 2007», 2007.[5]

En paralelo a este incremento de la cooperación local se desarrolla la evolución de la acción humanitaria por estos realizada, ya que ese sentimiento de cercanía hace que cuando se produce alguna situación de crisis los ciudadanos demanden intervenciones.

4 CONGDE, «Análisis de la cooperación oficial descentralizada en el Estado español en el período 1999-2002», 2003.

5 Todavía no está disponible el informe referente a 2008.



3.2 Acción humanitaria desde lo local: ventajas e inconvenientes

La principal característica de la cooperación local es el gran número de actores que en ella participan, sumado a la gran diversidad de los mismos. Este elevado número hace que sea muy difícil extrapolar conclusiones comunes a todos ellos –no son comparables las actuaciones de un ayuntamiento de la magnitud de Madrid con las de un pequeño ayuntamiento–.

Si bien las EE. LL. son los poderes públicos que se encuentran más cerca de la población, pudiendo facilitar un mayor movimiento solidario, sus capacidades son limitadas. Las dificultades a las que se enfrentan son similares a las de las CC. AA., pero incrementadas debido a su pequeño tamaño.

Los principales problemas a los que se enfrenta la acción humanitaria realizada desde lo local son:

- Los técnicos municipales no suelen estar lo suficientemente especializados como para gestionar tal tipo de actuaciones.
- La lentitud administrativa hace que no se cumpla con el requisito de rapidez necesario para algunas intervenciones de acción humanitaria.
- La pérdida de tiempo que supone para las ONGD presentar proyectos a diferentes actores por unos montos pequeños, junto a las dificultades de justificación a un amplio número de pequeños actores.
- La falta de coordinación entre los distintos actores, lo que lleva al solapamiento en algunas áreas y al olvido de otras.

En un esfuerzo por mejorar la coordinación, así como la calidad de las intervenciones y optimizar los tiempos tanto de los técnicos municipales como de las ONG, algunas entidades deciden actuar a través de los Fondos de Cooperación y Solidaridad, pero estos no están presentes en todas las comunidades autónomas –si bien en el apartado sobre datos cuantitativos se ve que dichos Fondos no tienen un gran peso, lo que hace cuestionar la utilidad de dicho instrumento en acción humanitaria–.

3.3 Análisis de datos

El análisis cuantitativo de los fondos destinados a acción humanitaria desde la cooperación descentralizada local española es muy complejo, debido a la dificultad de contar con datos verídicos del total de los agentes que en ella intervienen. Labor más compleja aún porque la cuantía no se contabiliza como desembolsada hasta que no se libera el presupuesto, por lo que lo comprometido no suele coincidir con lo desembolsado; se hará, pero con retraso.

Los datos más fiables que existen en la materia son los recopilados por la FEMP. Estos se llevan registrando desde el año 1998, aunque hubo un período de cuatro años durante el cual no se recogieron. Esto se debe a que el convenio que existe con el MAEC para tal labor no se firmó en dicho período. El Convenio pretende «el fortalecimiento de las estructuras de cooperación de las EE. LL. y de los mecanismos de información mutua».

Los datos son recopilados a través de una encuesta que se envía a los diferentes municipios objetos del análisis.[6] Fruto además de este esfuerzo, se han realizado varios estudios que muestran la situación de la cooperación al desarrollo de las EE. LL.[7]

A pesar de este esfuerzo, como la totalidad de las EE. LL. no participa en la encuesta, los datos finales son estimaciones. Esto implica no tener datos detallados del total de fondos estimados que las EE. LL. destinan a acción humanitaria.[8]

Con el objetivo de poder hacer un análisis más pormenorizado, hemos seleccionado solamente aquellas aportaciones recogidas en la base de datos de la FEMP disponible en su página web. A su vez, para que el análisis sea más verídico, hemos seleccionado los fondos desembolsados cada año y no los comprometidos, ya que la diferencia entre unos y otros no es pequeña.

Para realizar este análisis hemos contabilizado los fondos computados como desembolsados en cada año por cada actor. La media de fondos desembolsados respecto a comprometidos es de un 68 % para la ayuda oficial al desarrollo y un 74 % en acción humanitaria.

6 EE. LL. de más de 5.000 habitantes.

7 Para consultar los informes completos, v.: (http://www.femp.es/index.php/femp/direcci_n_de_internacional_y_cooperaci_n/comisi_n_de_cooperaci_n/recogida_de_datos).

8 Los datos analizados son los de aquellas EE. LL. que los han proporcionado; excluimos los fondos que en el informe de la FEMP aparecen como estimados.

f9

Relación AOD y AH desembolsada respecto a comprometida

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos y de la información aportada por las EE. LL., disponible en: (http://www.femp.es/index.php/femp/direcci_n_de_internacional_y_cooperaci_n/comisi_n_de_cooperaci_n/recogida_de_datos).

f10

Relación AOD y AH desembolsada respecto a comprometida

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos y de la información aportada por las EE. LL., disponible en: (http://www.femp.es/index.php/femp/direcci_n_de_internacional_y_cooperaci_n/comisi_n_de_cooperaci_n/recogida_de_datos).

La proporción que supone la acción humanitaria respecto a la AOD dentro de las EE. LL. sufrió una gran disminución en los primeros años: se pasó de un 18-19 % en 1998-1999 a alrededor de un 5 % entre 2005-2007 y a un 7,75 % en 2008. La gran disminución desde finales de los años 90 al período 2005-2007 se puede deber, según la FEMP, a las dificultades de gestión que conllevan este tipo de actuaciones y al hecho de no querer disminuir los fondos que se estaban destinando a procesos de transformación.

El incremento porcentual en 2008 se debe tanto a la disminución de la AOD desembolsada como al incremento de un millón de euros que se da en los fondos de acción humanitaria.

Si bien desde que comenzó la cooperación local los presupuestos habían mostrado una clara tendencia al alza, durante los cuatro últimos años este incremento no es tan evidente. Además, hay diferencias en la tendencia al alza o a la baja dependiendo de si consideramos los presupuestos comprometidos o los desembolsados.

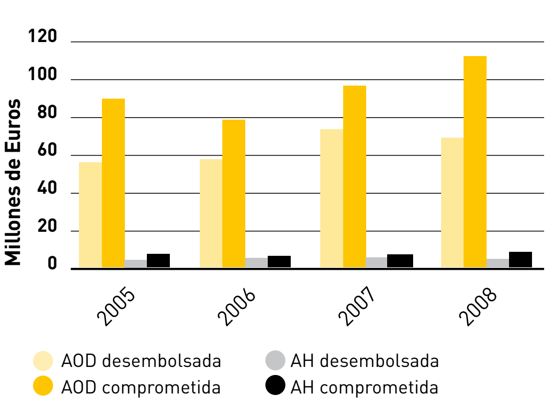
Los datos desagregados a partir del año 2005 no muestran una tendencia clara. Entre el año 2005-2006 la AOD desembolsada se incrementó en un 4 %, el año siguiente un 24 %, para caer en el período 2007-2008 en casi un 6 %. Similar ha sido la evolución de los fondos destinados a acción humanitaria, que crecieron un 11 % y un 20 % para caer casi un 10 % entre los años 2007-2008.

f11

Relación AH/AOD de las EE. LL.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos y de la información aportada por las EE. LL., disponible en: (http://www.femp.es/index.php/femp/direcci_n_de_internacional_y_cooperaci_n/comisi_n_de_cooperaci_n/recogida_de_datos).

f9



f10

	2005	2006	2007	2008
% AOD desembolsada / AOD comprometida	62,29 %	73,67 %	74,82 %	61,20 %
% AH desembolsada / AH comprometida	64,31 %	82,59 %	82,17 %	68,74 %

f11

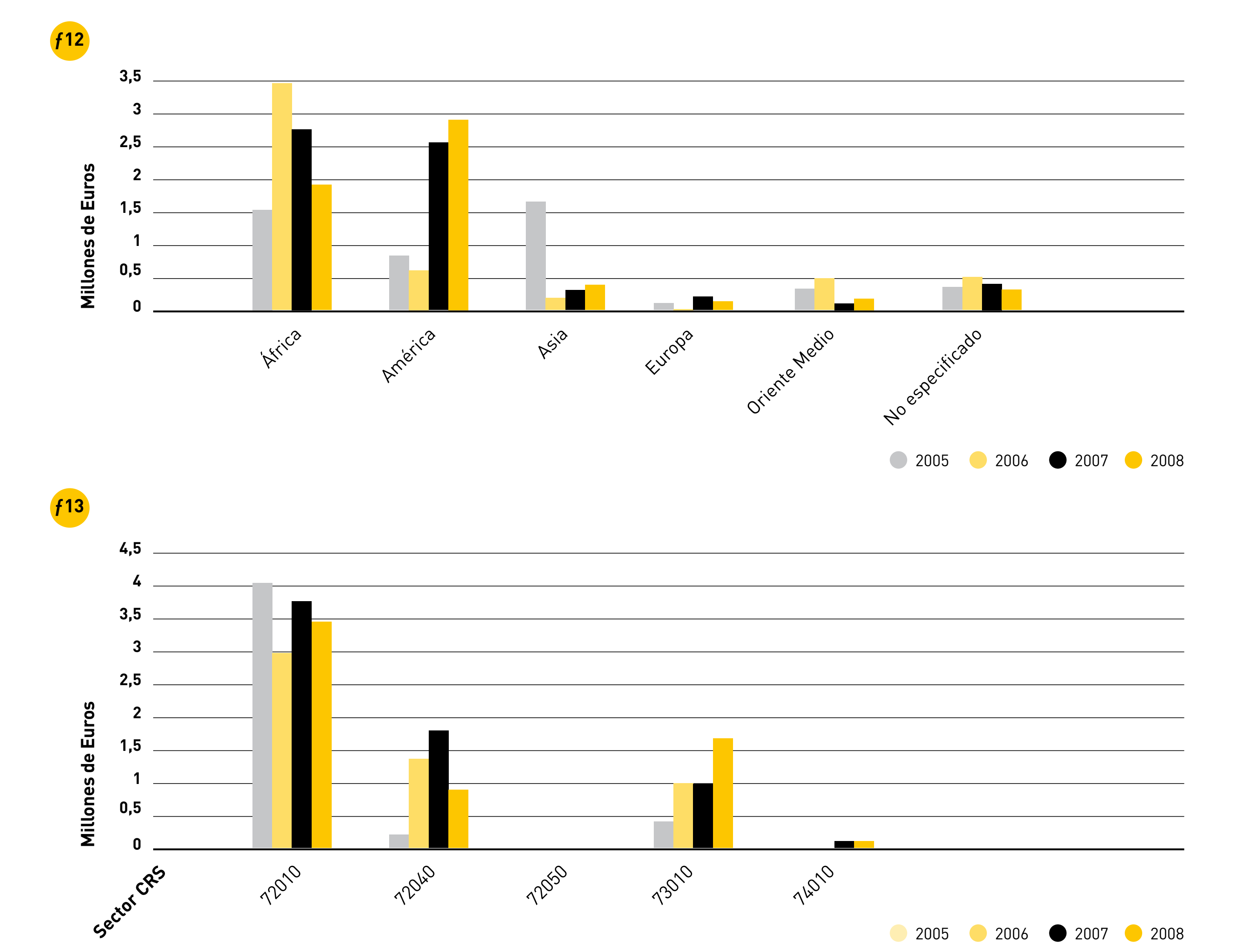
	2005	2006	2007	2008
AOD Desembolsada	55.819.115	58.227.615	72.362.657	68.112.690
AH Desembolsada	4.723.866	5.241.686	6.315.421	5.714.646
% AH / AOD	8,46 %	9,00 %	8,73 %	8,39 %

Lo que sí se ha mantenido prácticamente constante ha sido la proporción que representa la acción humanitaria respecto del total de fondos de cooperación, que ha estado este último período alrededor del 8,5 %.

ƒ12
Evolución por áreas geográficas de la AH de las EE. LL.
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos y de la información aportada por las EE. LL., disponible en: (http://www.femp.es/index.php/femp/direcci_n_de_internacional_y_cooperaci_n/comisi_n_de_cooperaci_n/recogida_de_datos).

África y América son las dos áreas que durante los últimos años se han llevado el groso de los fondos de acción humanitaria de los actores locales Si bien esta distribución puede parecer lógica, no lo es el hecho de que los últimos dos años se haya producido un claro cambio, disminuyéndose notoriamente aquellos fondos destinados a África a favor de los dirigidos a América. Esta última representó en 2008 algo más del 50 % de los fondos totales desembolsados.

ƒ13
Distribución de la ayuda por sectores de intervención
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos y de la información aportada por las EE. LL., disponible en: (http://www.femp.es/index.php/femp/direcci_n_de_internacional_y_cooperaci_n/comisi_n_de_cooperaci_n/recogida_de_datos).



El rasgo más destacable dentro de la distribución por sectores de la acción humanitaria local es el incremento de los fondos destinados a la ayuda a reconstrucción.[9] Se trata de un sector donde incluso la cooperación local podría actuar de manera más pronunciada, al no requerir de la inmediatez de otros sectores de intervención. Esto también debería ocurrir en la prevención de desastres, pues aunque se ha incrementado en los dos últimos años, todavía presenta un porcentaje insignificante.

Los actores que ejecutan las acciones financiadas por la cooperación local son fundamentalmente las ONG. Si bien esto es algo que ocurría desde el principio, durante los últimos cuatro años, período en el que se basa el análisis, esa tendencia ha sido al alza hasta el año 2007, cuando estas instituciones ejecutaban algo más del 90 % de los fondos; en cambio, en el año 2008 se ha producido una caída, pasando a representar un 75 % aproximadamente. La mayor parte del resto de fondos se gestionan a través de organismos internacionales.

Los Fondos de Cooperación y Solidaridad están llamados a ser un mecanismo de coordinación de actores, si bien no suponen un gran peso dentro de los fondos destinados a acción humanitaria por la cooperación local. Durante el 2008 gestionaron solamente alrededor del 6 % del total de los fondos de cooperación local, es decir, alrededor de 500.000 euros.

9 Hasta el año 2007, en la recopilación de datos no se utilizaban los sectores CRS, sino una lista con dígitos 500 que correspondían a: 500 era acción humanitaria; 510, ayuda alimentaria de emergencia; 520, ayuda de emergencia; 530, ayuda para la reconstrucción, y 540, ayuda a refugiados. La hemos adaptado a sectores 700 del CAD: 72010, ayuda y servicios materiales de emergencia; 72040, ayuda alimentaria de emergencia; 72050, coordinación de los servicios de protección de la ayuda; 73010, ayuda a la reconstrucción, y 74010, prevención de desastres.

4 Algunos retos

Dado que la cooperación descentralizada ya no se puede considerar una «novata» en sus actuaciones de acción humanitaria, es necesario reflexionar sobre algunos aspectos, que repercutirán en una mejora de la acción humanitaria por ellas desempeñada:

- Diversos actores están tendiendo a financiar cada vez más a organismos especializados de su comunidad, como puede ser el SAMUR o los bomberos. Se debería evaluar la eficacia y eficiencia de estos cuerpos: si es algo que se exige a las ONG que intervienen en emergencia, es coherente exigírselo también a este tipo de cuerpos
- Ciertas actuaciones que se incluyen dentro de acción humanitaria deberían estar dentro de otra rúbrica –una cuarta parte de la ayuda humanitaria de la Junta de Andalucía está destinada a andaluces en situación de extrema pobreza en Argentina–.

5 Conclusiones y recomendaciones

Un año sin demasiados avances, salvo el esfuerzo de alguna comunidad autónoma por mejorar sus actuaciones, desarrollando los instrumentos que establecen en sus planes estratégicos y una mejora en la información suministrada sobre sus actuaciones.

Sigue siendo necesario avanzar en la aceptación de una definición común del concepto *acción humanitaria*, lo que redundaría en una mayor claridad tanto de las intervenciones como de cara a la sociedad civil, que cada día exige más claridad a sus representantes. Por otra parte, a pesar de que el sistema de información va mejorando, como regla general siguen sin coincidir los datos aportados por la FEMP con aquellos que cada actor descentralizado publica en sus memorias anuales. Este problema disminuiría con la anterior medida.

La cooperación descentralizada ha decidido seguir los pasos de la cooperación estatal y paulatinamente ha ido aprobando planes estratégicos, anuales. Ahora hay que aprovechar que España se haya unido a la iniciativa de la

GHD y utilizarla como instrumento para mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia.

Distintos actores apoyan año tras año unas líneas específicas o unos países u ONGD, lo que lleva a la conveniencia de evaluar este conjunto de intervenciones para mejorarlas.

Como norma general, no coinciden los datos aportados por la DGPOLDE con aquellos que dan las ONGD en sus memorias anuales –actualmente están disponibles las memorias de seis CC. AA. y en ninguna de ellas coinciden los datos–.[10] Es necesaria una mayor consistencia en los datos.

Si bien las recomendaciones anteriores se pueden aplicar a todos los actores de la cooperación descentralizada, los Gobiernos locales deben además luchar por avanzar en algunos puntos, teniendo en cuenta la gran diversidad de actores existentes y las características propias de cada uno, como:[11]

- Crear partidas presupuestarias específicas para la acción humanitaria, ya que sucede que a veces se comprometen una serie de fondos de los que finalmente no se dispone, lo que repercute de manera negativa tanto sobre las ONG a las que se otorgaba la financiación como sobre la población beneficiaria.
- Establecer la GHD como base para las actuaciones de la cooperación descentralizada.
- Establecer programas de capacitación y formación de estructuras técnicas municipales para la acción humanitaria, dado que las características propias de este tipo de actuación requieren una formación específica.
- Crear grupos de coordinación en el ámbito territorial para la acción humanitaria, donde participen municipios, fondos de cooperación, ONG y movimientos sociales de una manera más dinámica.
- Desarrollar programas de educación y sensibilización en complicidad con medios de comunicación, aprovechando el desarrollo de redes sociales a través de internet.

10 Andalucía, Castilla León, Extremadura, Galicia, Navarra y Valencia.

11 Algunas de estas propuestas fueron realizadas en un taller celebrado en 2004 en Córdoba organizado por el IECAH; muchas de ellas son totalmente relevantes a día de hoy.

*f*14

La perspectiva de construcción de paz de las comunidades autónomas

Fuente: Fuente: Escola de Pau. Basado en: ACEBILLO, BARBEITO, REDONDO, *Diagnóstico de Construcción de paz. Análisis de la perspectiva de construcción de paz en las comunidades autónomas*, Bellaterra: Escola de Cultura de Pau, 2009, (http://escolapau.uab.cat/img/qcp/diagnostico.pdf).



La publicación de la Estrategia de construcción de paz de la cooperación española del MAEC en el 2007 ha puesto sobre la mesa las políticas de construcción de paz y de sensibilidad al conflicto. El presente cuadro analiza el grado de incorporación de la perspectiva de construcción de paz y de sensibilidad al conflicto de las comunidades autónomas en el conjunto de la AOD, sin valoraciones específicas sobre la acción humanitaria.

En primer lugar, se observa que una proporción importante de la cooperación de las comunidades autónomas se destina a países que están en situación de tensión o de conflicto armado. Así, el 61,7 % de los países considerados prioritarios por las CC. AA. se encuentra en situación de tensión o de conflicto armado. También desde el punto de vista financiero las CC. AA. intervienen significativamente en países en tensión o conflicto armado: de entre los 50 países que más AOD reciben, el 55,85 % de los fondos se destina a países que padecen tensiones o conflictos armados.

	Total 50 países que más AOD reciben	**Países en conflicto armado y/o tensión entre los 50 que reciben más AOD**
Número de países	50	31
Ayuda recibida (Euros)	1.533.069.888	856.198.738
Ayuda recibida (%)	100 %	55,85 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MAEC y la Escola de Cultura de Pau.

Estos datos permiten valorar que la implicación de las CC. AA. en contextos de tensión y conflicto armado es considerable, ya que representa más de la mitad de sus intervenciones. ¿Se traduce esta intervención en numerosos contextos de tensión o conflicto armado en una política articulada de construcción de paz o sensibilidad al conflicto?

Mayoritariamente, el establecimiento por parte de las CC. AA. de una gran proporción de países en situación de tensión o conflicto armado como países prioritarios no viene acompañado de la definición de una estrategia de construcción de paz o de sensibilidad al conflicto. Esta observación permite afirmar que las políticas de las CC. AA. no siempre son coherentes con la elevada proporción de países en situación de tensión o de conflicto armado en los que se interviene.

En relación al punto anterior, cabe decir que varios planes directores de cooperación consideran la paz como un aspecto a ser tenido en cuenta. Algunos lo definen como un principio rector de todas las acciones de cooperación (el 35,3 % de los planes directores); otros especifican acciones de cooperación para la paz como actuaciones prioritarias (29,4 %). Así, el 64,7 % de los planes directores incluyen objetivos de construcción de paz de una forma u otra.

Sin embargo, a pesar del elevado compromiso de los planes directores con la paz o la construcción de paz, las formas de concretar estas políticas demuestran que no existe una estrategia estructurada:

- Solo un caso, el Plan Director de Cataluña, reserva un 5,32 % del presupuesto total a acciones de construcción de paz. En la mayoría de CC. AA., al no existir asignación mínima, el gasto en construcción de paz fluctúa considerablemente –gasto medio del 2,88 % en 2006, y del 0,61 % en 2007–. Igualmente, solo dos actores de cooperación cuentan con personal específicamente dedicado a la construcción de paz: la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo y la AECID.
- Los objetivos de paz definidos en los planes directores no siempre quedan reflejados en las convocatorias. En efecto, el porcentaje de convocatorias que reflejan objetivos de paz (45,6 %) es menor que el de los planes directores (64,7 %).
- A pesar de la especial relevancia de las evaluaciones para valorar los impactos en la paz y en el conflicto, estas son insuficientes. Poco más del 40 % de las convocatorias permiten que se reserven recursos económicos para la evaluación, y solo un 12,2 % lo considera como un gasto directo de los proyectos.
- Se observa que el personal técnico está poco formado en estos temas –no más de un 25 % del personal técnico dice haber leído acerca de la sensibilidad al conflicto– y que existe muy poca formación interna o dirigida a las ONG.

Conclusiones y recomendaciones:

- A la hora de definir la política de cooperación, tener en cuenta en qué medida los países prioritarios están en situación de tensión o de conflicto armado. Incorporar las directrices del CAD sobre cooperación en contexto de conflicto armado, y de la Estrategia de Construcción de Paz de la Cooperación Española. Esta política también debe quedar reflejada en convocatorias y formularios.
- Reflejar el tipo de aproximación de la agencia de cooperación –construcción de paz, sensibilidad al conflicto o ambas– en la estructura de la agencia y en los recursos dedicados a la construcción de paz.
- Fomentar la realización de evaluaciones intermedias y finales de las actuaciones que permitan apoyar la valoración del impacto que estas generan en el contexto, y tomar medidas para maximizar los impactos positivos y limitar los negativos.
- Promover la formación del personal técnico de las agencias de cooperación y de las ONG en temas de construcción de paz y de sensibilidad al conflicto.

.Capítulo 9.

Poblaciones en movimiento: un desafío humanitario*

*
Capítulo elaborado por **Alfonso Verdú**, responsable de Programas, Médicos Sin Fronteras.

1 Introducción

Históricamente, la migración ha sido un fenómeno positivo para quienes emigraban y para quienes los recibían, e intentar pararla sería moralmente erróneo y económicamente «estúpido».[1] La migración nos hace a todos más ricos y es una medicina que combate la miseria humana. Así pues, siendo un fenómeno que forma parte de nuestra historia y en absoluto nuevo, ¿por qué se ha convertido en foco de atención de la ayuda humanitaria?

Se calcula que en el mundo hay más de 200 millones de migrantes internacionales, aproximadamente el 3 % de la población mundial. La mitad de ellos son mujeres. De ellos, entre 20 y 30 millones de personas son considerados migrantes irregulares, indebidamente llamados *ilegales*. A finales de 2008, unos 26 millones de personas son desplazados en sus propios países de origen y 11,4 millones son refugiados.[2] Este último dato no incluye a los aproximadamente 4,6 millones de refugiados palestinos que están bajo la responsabilidad de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados en Palestina y Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés).

Nos encontramos ante un fenómeno global que se está complicando con nuevos focos de recepción más allá de los tradicionalmente conocidos, y con más gente forzada a migrar por motivos de seguridad, económicos o ambientales. Un fenómeno tan complicado como imprevisible, al igual que los propios efectos de los conflictos, la creciente urbanización mundial o la degradación medioambiental.[3]

1
LEGRAIN, Philippe, «Open Up», *The Economist*, 3 de enero de 2009.

2
INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM), *World Migration Report 2008*. Estadísticas del Internal Displacement Monitoring Center (IDMC). Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

3
Recordemos que, antes de la intervención de EE. UU. en Iraq en 2003, se vaticinó un gran impacto en cuanto a desplazamientos de población que en su momento no se produjo. Hoy, cinco años después, no menos de tres millones de iraquíes están refugiados fuera de su país o desplazados internamente.

Resulta muy difícil acotar la verdadera dimensión del problema y aún más encontrar soluciones de fondo. Pero este no es el objetivo para Médicos Sin Fronteras (MSF). Seguramente, la magnitud del fenómeno migratorio podría llegar a paralizarnos. Lo que sí podemos hacer es el esfuerzo de no reducir el sufrimiento de millones de personas a meros datos estadísticos, ya que así son más fáciles de ignorar y de ser abandonados a su suerte.

2 Nos ocupamos de las consecuencias, no de las causas

Un primer aspecto a aclarar es el del lenguaje, la definición del fenómeno. Los que cruzan fronteras suelen ser clasificados y definidos por sus motivos, considerándose algunos más justificados que otros. Por eso, a las personas que migran, en MSF preferimos llamarlas *poblaciones en movimiento*, lo que nos evita hacer distinciones y discriminaciones de cualquier tipo.

Estas poblaciones han sido un foco tradicional de nuestra acción, por trabajar en los países de origen, tránsito y destino, y por ser el momento del movimiento de máxima vulnerabilidad para las personas. Tenemos mucha experiencia acumulada asistiendo a refugiados y a desplazados internos, pero no tanta en atender a poblaciones en el proceso de tránsito. Ante las proporciones que está alcanzando esta problemática, es algo en lo que tenemos que seguir trabajando.

Hablamos pues de los efectos de la migración y de su impacto en los individuos, y no de sus causas. Durante el tránsito migratorio es cuando las personas pasan por los momentos más críticos y, según sea la magnitud del fenómeno, lo podemos considerar una crisis humanitaria. Es en este momento cuando MSF decide intervenir y, por tanto, cuando tenemos la oportunidad de hacer algo para que las cosas cambien.

3 Poblaciones en movimiento: cada vez más vulnerables

La evolución del fenómeno migratorio fuera de la legalidad implica que hoy hay miles de personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad que en el pasado. Los que se llevan la peor parte son familias, mujeres, niños, menores no acompañados y víctimas de abusos generalizados y de redes de tráfico de personas.

Su situación se caracteriza por condiciones de vida infrahumanas durante el viaje, a la llegada o en centros de detención; abusos físicos y psicológicos; acoso racial; robo; extorsión a manos de traficantes de personas y mafias brutales, y consecuencias sobre la salud individual –heridas y fracturas, enfermedades infecciosas, enfermedades crónicas no tratadas, violencia sexual y trauma psicológico–, y la salud pública –denegación de acceso a los servicios básicos de los sistemas públicos de salud; dengue y esquistosomiasis en Brasil; Chagas en Estados Unidos y España; expansión de la malaria y el VIH en relación con el comercio sexual, o brotes de enfermedades tropicales como el de fiebre de Chinkungunya en Italia en 2007–.[4]

La agenda de seguridad de los Estados contribuye directamente a agudizar la vulnerabilidad de las poblaciones en movimiento. Las rutas migratorias se complican. Los países de destino se convierten en «fortalezas» inaccesibles y, como consecuencia, para alcanzar su meta, los migrantes deben explorar nuevas vías. El viaje se vuelve más peligroso, la clandestinidad es caldo de cultivo para las mafias y el tráfico de personas. Consideradas ilegales, desprovistas de derechos y condenadas a la clandestinidad, estas personas se encuentran expuestas cada vez a mayores riesgos, a situaciones de violencia de distintos tipos, a condiciones de vida infrahumanas y, en última instancia, a la muerte.

Resulta imposible calibrar la magnitud de la tragedia y saber, por ejemplo, cuántas personas mueren en el largo tránsito migratorio. Según diversas fuentes, en los últimos 10 años al menos 12.000 personas han muerto intentando entrar en Europa. De ellas, al menos 8.000 murieron ahogadas en el Mediterráneo y más de 1.500 perecieron deshidratadas cruzando el desierto del Sáhara.

Otro resultado del blindaje de fronteras por parte de los Estados tradicionalmente receptores es el cada vez mayor número de migrantes que ven interrumpido su viaje y se ven atrapados, obligados a permanecer en países de tránsito durante largos períodos de tiempo, a menudo años, viviendo en condiciones de extrema vulnerabilidad y expuestos a todo tipo de violencia.[5]

Nos encontramos ante un fenómeno de «vulnerabilidad cumulativa» por el que las poblaciones en movimiento sufren una secuencia *in crescendo* de amenazas tanto para su integridad física y psicológica como para su propia dignidad. Esta secuencia comienza con la decisión de huir –ya sea de la violencia, de crisis humanitarias o por razones socio-económicas–; alcanza su grado máximo de vulnerabilidad durante el viaje –incluyendo, además de lo mencionado, la posibilidad de ser ilegalmente detenidos y retornados–; se ve agravada a su llegada a países de tránsito o destino –donde concurren factores de invisibilidad legal, desprotección administrativa, criminalización y exclusión social–, y puede perpetuarse mediante situaciones prolongadas de bloqueo –caracterizadas por la falta de acceso a los servicios esenciales de salud, la desconexión con sus comunidades de origen y la pérdida de cualquier esperanza de mejora en su situación–.[6]

4 Virus similar al dengue, transmitido por el mosquito tigre.

5 V. MSF, *Violencia e inmigración, dos años después. Informe sobre la inmigración subsahariana en situación irregular en Marruecos y zonas fronterizas*, febrero de 2008.

6 Muchas de las crisis humanitarias que llevan a las personas a tomar la decisión de huir están vinculadas a los efectos del cambio climático, tal y como ocurre con las poblaciones que huyen de Etiopía, vía Somalia, hacia Yemen, escapando de los efectos devastadores de la desnutrición consecuencia de las sequías. N. del A.

4 Invisibles y excluidos no son responsabilidad de nadie

A menudo la migración se percibe como un fenómeno de origen puramente económico. Sin embargo, hoy en día miles de personas se ven obligadas a dejar sus hogares por motivos muy diversos. Por ejemplo, en Latinoamérica, ya lejanos los conflictos de los 80 y los 90 –a excepción de Colombia–, las causas son económicas, pero también ambientales –miles de hondureños emigraron tras el huracán Mitch– y de seguridad, como las migraciones provocadas por la violencia organizada y criminal –norte de México, Guatemala, El Salvador o Brasil–.

Cada vez resulta más difícil distinguir entre los que huyen de un conflicto o de una persecución y aquellos que se ven obligados a migrar por otras causas, como la destrucción de las estructuras económicas y sociales necesarias para sobrevivir.[7] Las guerras comienzan con movimientos de poblaciones que empiezan siendo consideradas como refugiadas y terminan siendo clasificadas como migrantes. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y las leyes internacionales están desbordadas por la realidad actual. Hoy resulta cada vez más complicado –o menos rentable– para Estados y organizaciones internacionales categorizar el estatus de refugiado, de solicitante de asilo o de migrante y, por tanto, reconocer las medidas de protección que serían inherentes a cada una de esas condiciones. En la actualidad, es evidente que los migrantes quedan fuera de los mecanismos de protección hoy vigentes.

Asistimos a una limitación creciente del reconocimiento de estatuto de refugiado a personas que huyen de zonas de conflicto. Los Estados restringen cada vez más el derecho de asilo.[8] Incluso impiden los movimientos de refugiados, como ocurrió durante la intervención estadounidense en Afganistán en 2001 o la intervención israelí en Gaza de finales de 2008 y principios de 2009, en las que se impedía la huida, el desplazamiento o la búsqueda de refugio a la población civil.

El caso más reciente y más dramático de estas decisiones lo encontramos en Kenia. Desde 2007, su frontera con Somalia está cerrada por razones de seguridad. Los campos de Dadaab, donde se apiñan 290.000 refugiados somalíes, no son sino la punta del iceberg de la situación del otro lado de la frontera: solo en el corredor de Afgooye más de medio millón de somalíes sobreviven en condiciones infrahumanas en la que es una de las mayores concentraciones de desplazados internos del mundo. El Gobierno de Kenia obligó a ACNUR a cerrar su campo de tránsito y recepción de refugiados en Liboi –uno de los tres campos que componen Dadaab–, aniquilando así cualquier posibilidad de movimiento para una población que, huyendo de la violencia más extrema, tan solo busca satisfacer las necesidades médicas y humanitarias más básicas.[9] Las personas que se ven obligadas a huir por otros factores no gozan de ninguna protección internacional, como es el caso de los migrantes forzados por la violencia criminal y organizada en Centroamérica.

Un ejemplo paradigmático son los niños nacidos durante el viaje migratorio. Hijos de madres que suelen ser víctimas del tráfico de personas o de violencia sexual, estos niños son apátridas, no pertenecen a ningún lugar y no se les permite ser inscritos: no existen.

7
En 2007 había 26 millones de personas desplazadas como consecuencia de situaciones de violación de derechos humanos, 15 millones debido a los efectos de grandes proyectos de desarrollo y 143 millones por diferentes fenómenos medioambientales, v. *Anuario estadístico de Naciones Unidas 2006*.

8
Finlandia: Informe 2008 Amnistía Internacional. Dicha pauta se observa en países tradicionalmente flexibles –e incluso ejemplares para algunas poblaciones concretas, como la somalí– en el reconocimiento del derecho de asilo, tales como Noruega, Dinamarca o el Reino Unido.

9
MSF, «Dadaab: the Unacceptable Price of Asylum», Ginebra, 18 de mayo de 2009.

5 Estigmatizados y criminalizados en los países de tránsito o destino

Cada vez se aprueban leyes más restrictivas, se limita el derecho de asilo y se deniegan derechos básicos como el de la salud.[10] Los cambios legislativos se acompañan de prácticas como el incremento del control policial-militar y unas condiciones de acogida más que precarias. En el interior de las «fortalezas», los migrantes son perseguidos y obligados a la clandestinidad. Se trata de ciudadanos de segunda, invisibles y exentos de derechos.

En el seno de los Estados «democráticos» proliferan los centros de detención, muchos de ellos «infraterritorios» fuera de la legalidad donde los migrantes quedan retenidos mientras sus solicitudes de asilo o refugio son denegadas.[11] Por su parte, los países de acogida condicionan los controles de extranjeros a acuerdos comerciales y políticos, en lo que se conoce como fenómeno de externalización de fronteras.

Estos países delegan el control de sus fronteras a Estados limítrofes. Así, México, Argelia o Turquía reciben fondos a cambio de actuar como guardianes en sus límites territoriales, eximiendo así de su responsabilidad a sus vecinos occidentales. La situación resulta igualmente aplicable a las relaciones entre la Unión Europea, con Italia y España a la cabeza, con sus vecinos del sur Libia, Marruecos, Mauritania o Senegal, por poner algunos ejemplos. Las sociedades civiles de los países receptores están expuestas a argumentos xenófobos e intereses políticos y comerciales de todo tipo, y desde los medios de comunicación se siembra la sospecha y el miedo, ambos enemigos de la paz y la integración social.

Se vinculan situaciones administrativas, como tener o no un papel, o un permiso de trabajo, al reconocimiento de derechos fundamentales que corresponden a todos los seres humanos por el mero hecho de existir. No hay derechos humanos para los migrantes clandestinos. Y, sin derechos, se abre la puerta a la polémica. Tal es el caso de Italia, donde se propone que los médicos estén obligados a denunciar a los pacientes indocumentados, o Francia, donde una maestra ha denunciado a un niño cuyos padres están en situación irregular.

El conflicto está servido desde el momento en que los migrantes en situación de alta vulnerabilidad no tienen derechos reconocidos ni voz para reclamarlos. No existen como ciudadanos. Son colocados fuera de la legalidad, justificando la falta de aplicación de los derechos humanos más fundamentales con argumentos peregrinos. La sospecha y el miedo se imponen sobre la paz y la cohesión social. No se puede hablar de democracia y de estado de derecho cuando hay países en los que un alto porcentaje de su población es clandestina y no goza de ningún derecho. Hay que desplazar el debate de la migración desde la agenda de seguridad hacia la realidad económica y social.

La crisis económica mundial comienza asimismo a tener un efecto claro tanto sobre la situación individual de las personas como sobre el fenómeno migratorio. Así, la discriminación laboral se hace evidente en países como España, donde frente al 18 % de la tasa de desempleo general, en el colectivo migrante el paro alcanza el 27 %. Por otro lado, la pérdida de atractivo de ciertos países en cuanto a su capacidad para generar oferta de empleo impacta directamente en los flujos migratorios, produciendo una paralización de los mismos y generando así lo que ya comienza a denominarse *stocks de inmigrantes* en los puntos donde se ejerce la máxima presión migratoria.[12] La recuperación económica llevará inexorablemente a la reactivación de las dinámicas migratorias. Que dicha reactivación se produzca precipitada o escalonadamente es algo difícil de anticipar; lo que a día de hoy es un hecho es que grandes bolsas de migrantes se encuentran en un estado de «esperar y ver» ante la llegada de tiempos mejores. El retorno de estas poblaciones a sus países de origen es una decisión que, muy lejos de seguir las políticas impulsadas por ciertos Estados y organizaciones internacionales, solo se toma en última instancia.

10 El colapso de la ley de inmigración en Estados Unidos en junio de 2008 y la crisis económica pueden añadir más presión sobre el fenómeno en América.

11 Nuestros programas en Italia, Grecia y Yemen muestran casos concretos. MSF, *Migrants, refugees and asylum seekers: Vulnerable people at Europe's doorstep*, 2009. MSF, *Sin otra opción: refugiados, solicitantes de asilo y migrantes somalíes y etíopes que cruzan el Golfo de Adén hacia Yemen*, junio de 2008.

12 Así sucede en Marruecos: Coloquio multidisciplinar sobre la situación migratoria en Marruecos, octubre de 2009.



La respuesta desde la perspectiva humanitaria

Además de la perspectiva legal y de derechos humanos, abordar la migración desde un punto de vista humanitario constituye un desafío. Se trata de una problemática fuera de los manuales al uso. El reto consiste en prestar asistencia y al mismo tiempo hacer visibles las problemáticas extremas de las que somos testigos.[13]

Una de las características de los flujos migratorios actuales es que se difuminan las fronteras entre los países de origen, tránsito o destino final de los migrantes. Como organizaciones de ayuda, tenemos ante nosotros el reto de aprender a maximizar nuestra presencia en estos países para dar una respuesta mejor. Por desgracia, hoy por hoy, al hablar de migrantes lo hacemos al nivel más elemental del humanitarismo: nos referimos a recuperar la dignidad de estas personas y de que sean reconocidas y tratadas como seres humanos; a ayudarlos a sobrevivir y devolverles su humanidad.[14]

Como en toda crisis humanitaria, el desafío para las organizaciones de ayuda consiste en cómo dar la mejor respuesta desde nuestras limitadas capacidades. Hoy intentamos asistir en algunos lugares claves de las rutas migratorias del planeta, pero sobre todo tenemos la voluntad de no guardar silencio.[15] Dadas las inabarcables dimensiones de este drama, nuestros programas, además de ayudar a las pocas personas a las que llegamos, deben tener un valor añadido, esto es: atenderlas en estos momentos críticos de sus vidas y además ayudar a cambiar estas situaciones.

Como experiencias previas, en MSF tenemos las misiones de España y Marruecos, donde nuestras actividades estaban dirigidas tácticamente a atender y salvar la vida de los afectados en primer lugar, pero orientadas estratégicamente y a corto plazo a que el tejido social y especialmente las autoridades reconocieran el problema y asumieran su responsabilidad.

La concurrencia de políticas deliberadas de marginalización y/o criminalización del fenómeno, junto a una escasa o inexistente respuesta a las necesidades básicas derivada de la primera nos obliga a seguir ofreciendo ayuda y asistencia médica, así como a favorecer las acciones que buscan la protección social y legal de estas poblaciones.

Mientras otras organizaciones inciden sobre los marcos jurídicos y normativos con el objetivo esencial de cambiar tanto políticas como mentalidades, seguiremos aportando ayuda en la medida de nuestras posibilidades y de nuestras capacidades, así como prestando testimonios basados exclusivamente en nuestra acción sobre el terreno.

13 Actualmente MSF tiene proyectos de ayuda a migrantes en Italia, Grecia, Francia, Suiza, Marruecos, Mauritania, Egipto, Yemen, Somalia, Tailandia, Zimbabue, Mayotte (Francia), India y México. Asimismo, se han realizado acciones puntuales en Bélgica, Malasia y Sudáfrica.

14 Provisión de ayuda y de asistencia médica de urgencia; asistencia médica básica y referencias al sistema hospitalario; salud mental y control de brotes epidémicos; distribuciones de utensilios básicos para la subsistencia; acciones de higiene, agua y saneamiento; cobijo y rehabilitación básica de estructuras, o trabajo en red para facilitar su protección legal y social.

15 MSF está evaluando la posibilidad de dar atención a migrantes en las fronteras de México o Guatemala. V. el documento sobre la misión exploratoria: *La frontera sur: la parte más débil de la cadena*, 2008.

.Capítulo 10.

2008: evidencia del fracaso en la lucha contra el hambre*

*
Capítulo elaborado por el Instituto de Estudios del Hambre (IEH).

1 Introducción

Al inicio de 2008 la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) estimaba que había 848 millones de personas hambrientas. A lo largo del 2008, debido a un alza en el precio de los alimentos sin precedentes, este número aumentó en 75 millones de personas, alcanzando los 923 millones en el mes de septiembre. Casi una de cada seis personas en el mundo padece hambre, lo que significa que cada día el número de quienes sufren hambre y desnutrición aumenta en 275.000 personas.

El año 2008 ha permitido confirmar que los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CAM) y de la Cumbre del Milenio no se van a cumplir, que en el tema del hambre, en lugar de dar pasos hacia delante, los estamos dando hacia atrás, y que esta situación afecta negativamente para el cumplimiento de todos los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Por esta razón, en el 2008 la seguridad alimentaria y la nutrición han pasado a ser prioridades en la agenda internacional de desarrollo, y se han mantenido en un lugar predominante a pesar de la crisis financiera internacional. Las cumbres y declaraciones sobre compromisos de los países desarrollados y en desarrollo han sido relevantes, del mismo modo que han sido significativos los esfuerzos de reforma institucional de las organizaciones de Naciones Unidas para enfrentar el problema y la coordinación con las instituciones financieras y las de Breton Woods. Sin embargo, el problema persiste y se agrava, los compromisos financieros no se hacen efectivos, las actuaciones continúan siendo fragmentadas y es necesario promover un sistema más justo de gobernanza de la alimentación en el mundo.

El presente artículo pretende poner de manifiesto los acontecimientos más importantes en la agenda internacional de desarrollo relacionada con la seguridad alimentaria y nutricional durante el 2008, analizar cómo la situación existente ha favorecido a unos pocos y perjudicado a muchos –los más pobres–, plantear en qué medida se ha contribuido a mejorar la situación desde la comunidad internacional y observar el papel que ha desarrollado la cooperación española en este ámbito.

2 Saltan las alarmas

En el mes de abril de 2008, los medios de comunicación de todo el mundo dieron la voz de alarma. Los precios internacionales de los alimentos básicos se habían disparado, llegando a incrementos de hasta un 40 % en muchos lugares del planeta. Esta situación alcanzó su punto máximo entre los meses de junio y julio, cuando los precios de exportación del maíz llegaron a niveles sin precedentes, duplicando los del año anterior: los precios del trigo fueron alrededor de un 40 % más altos y los del arroz llegaron a ser casi tres veces más elevados que en 2007. Por estas circunstancias, millones de personas se sumaron al ya elevado número de «hambrientos», pues no contaban con los recursos necesarios para adquirir alimentos.

En países como Egipto, Senegal, México, Mauritania, Etiopía, Indonesia, Haití o Filipinas el alza de precios provocó asaltos y disturbios; en Pakistán y Tailandia, efectivos militares tuvieron que movilizarse para evitar allanamientos a tiendas y almacenes de víveres. Para responder a esta situación, cada país tomó las medidas que consideró más oportunas: Pakistán reintrodujo el racionamiento por primera vez en dos décadas; Rusia congeló el precio de la leche, el pan, los huevos y el aceite; Indonesia aumentó los subsidios públicos, y la India prohibió la exportación de arroz, a excepción del de mayor calidad. Según el Banco Mundial, 48 de los 58 países más afectados pusieron en marcha mecanismos, como el control de precios, los subsidios al consumidor o las restricciones en sus exportaciones, para minimizar los efectos del alza de los precios entre la población.

El problema del hambre pasó a ocupar un lugar prioritario en las agendas de los Gobiernos de los países afectados, los organismos de cooperación, los países donantes, los centros de investigación, la academia, etc. Todos analizaban el problema buscando sus causas, analizando sus consecuencias e intentando encontrar soluciones rápidas, eficaces y duraderas.

La primera conclusión a la que llegaron todos los expertos fue que la crisis alimentaria que se estaba viviendo no era el resultado de un fenómeno coyuntural aislado, sino la culminación de un largo proceso debido a varias causas, la mayoría de ellas estructurales. Era inexplicable que no se hubiesen tomado medidas preventivas cuando la crisis se venía

gestando desde hacía muchos años, con una notable intensidad desde el 2002.

La complejidad del problema debido a su multicausalidad también fue unánimemente reconocida. Aunque existieron algunas causas coyunturales –pérdida de cosechas en países productores, especulación financiera en torno a las materias primas, etc.–, se puede afirmar que el gran incremento de precios de los alimentos fue el resultado de la confluencia de varios factores estructurales. Entre ellos cabría destacar: el desequilibrio entre la oferta y la demanda en países emergentes –India, China o Brasil– debido al mayor consumo de alimentos y a la incorporación masiva de productos como la carne, la leche y los huevos en la dieta de un gran número de personas; el aumento del precio del petróleo, lo que incentiva la producción y el uso de biocombustibles creando competencia por la tierra cultivable, el agua y los recursos; los desastres naturales causados por el cambio climático; la prolongada falta de inversión en agricultura en los países en desarrollo y en los subsidios a este sector en los países desarrollados, y el crecimiento de la población, la urbanización, la industrialización y la especulación del suelo, realidades que han reducido significativamente la disponibilidad de tierra cultivable.

Aunque hubo posiciones encontradas sobre el principal causante de la grave crisis que se enfrentaba, todos estuvieron de acuerdo en la urgencia de tomar medidas a corto y largo plazo para paliar sus efectos.

3 Las primeras reacciones ante la crisis

Además de las medidas iniciales tomadas por los Gobiernos de los países más afectados –control de precios, subsidios al consumidor o restricciones en sus exportaciones– y de las ayudas de emergencia, la mayoría en forma de ayuda alimentaria y proporcionadas por los países donantes o las organizaciones internacionales, el 28 de abril el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) convocó a 27 organismos y programas de la Organización a una reunión extraordinaria para analizar la situación y definir posibles estrategias para minimizar las consecuencias inmediatas y abordar las causas estructurales de la crisis provocada por el aumento de los precios de los alimentos.

Como resultado de esta reunión, Ban Ki-moon solicitó a la comunidad internacional recursos por valor de 2.500 millones de dólares (1.600 millones de euros) para afrontar la crisis, y anunció la creación del Grupo de acción de alto nivel –en inglés, High Level Task Force (HLTF)– para la crisis alimentaria, cuyo objetivo prioritario sería el de promover una respuesta coordinada para conseguir la seguridad alimentaria global. La primera tarea de la HLTF fue la elaboración de un Plan de accion –Comprehensive Framework for Action (CFA)– consistente en un marco de políticas y acciones a corto, medio y largo plazo, para que los Gobiernos, organizaciones internacionales y regionales, y sociedad civil diseñaran sus respuestas a la crisis de manera coordinada.

En junio tuvo lugar la Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía, convocada por la FAO. En ella se reunieron 42 jefes de Estado y de Gobierno, 100 ministros de alto nivel, y 60 organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil de 181 países miembros para analizar los desafíos que el cambio climático, la bioenergía y el aumento del precio de los alimentos planteaban a la seguridad alimentaria mundial.

La Conferencia concluyó con una declaración en la que se pedía a la comunidad internacional que incrementara la asistencia a los países en desarrollo, en concreto a los países menos desarrollados y a los que sufren más negativamente los altos precios de los alimentos. Aunque se presentaron muchos análisis, solo hubo acuerdo general en que la agricultura tenía que tener un papel importante en la agenda internacional, así como en que sería crucial aumentar la inversión agrícola y mejorar la productividad agrícola.

A pesar de que muchos donantes anunciaron firmes contribuciones económicas destinadas a los países más afectados por la crisis mundial de alimentos, la Conferencia fue para muchos considerada un fracaso, ya que dejó sin respuesta temas esenciales en la lucha contra el hambre. Entre ellos se incluye: cómo promover una agricultura sostenible que permita aumentar la disponibilidad y el acceso a los alimentos más básicos; la necesidad de reconciliar la seguridad alimentaria con las necesidades energéticas del planeta; el combate contra la especulación en los mercados de futuros de productos agrícolas, y el modo de luchar contra la desnutrición de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.

El siguiente evento internacional, la reunión del G8 de Hokaido, en el mes de julio de 2008, también recibió fuertes críticas por parte de un gran número de observadores. Los jefes de Estado y de Gobierno del G8 no fueron capaces de plantear respuestas a la crisis de los alimentos que aquejaba a los países más pobres del planeta, limitándose en su comunicado final a expresar su preocupación por la gravedad del problema y a reiterar que los países que exportan alimentos deben eliminar las restricciones a esas exportaciones.

A partir del mes de agosto los precios internacionales de la mayoría de los cereales comenzaron a descender, debido principalmente a un panorama favorable para las cosechas de 2008 y, por consiguiente, a una mejora de las perspectivas del suministro para 2008-09. Sin embargo, el descenso de los precios, estimado en más del 50 % respecto de los niveles máximos alcanzados, fue también debido a otros factores importantes, entre los cuales cabe señalar la crisis financiera, la reducción a la mitad de los precios mundiales del crudo, y la valorización del dólar estadounidense. Esta tendencia a la baja continuó hasta el final del año, siendo en diciembre el precio del trigo inferior en un 40 % al promedio de diciembre de 2007, y el del arroz aun un 54 % superior a la media de diciembre de 2007, aunque muy por debajo del nivel máximo alcanzado en mayo de 2008.

La reducción de los precios internacionales y la grave crisis financiera global incidieron en que la crisis alimentaria pasara a un segundo plano en la agenda internacional. Sin embargo, aunque los precios internacionales de los alimentos habían disminuido, en los mercados nacionales y locales de los países más empobrecidos los precios de los alimentos se mantuvieron altos, e incluso se incrementaron aún más. Según el Banco Mundial, mientras que el precio internacional del maíz disminuyó un 32 % entre septiembre y diciembre de 2008, el precio del maíz en Nairobi tan solo se redujo un 12 % y en Dar as Salam se llegó a incrementar un 16 %.

4 Las crisis financiera y económica agravan la situación

Aunque la crisis financiera, agudizada en el segundo semestre del 2008, tuvo causas diferentes a las de la crisis alimentaria –al tratarse de una crisis crediticia, hipotecaria y de confianza en los mercados–, las dos están estrechamente relacionadas y tienen serias implicaciones para la estabilidad financiera y económica, la seguridad alimentaria y la seguridad política.

La crisis alimentaria aumentó la inflación y los desequilibrios macroeconómicos, obligando a los Gobiernos a tomar medidas financieras y monetarias. De la misma manera, la crisis financiera y la resultante desaceleración económica están constituyendo una amenaza adicional para la seguridad alimentaria de las poblaciones más vulnerables. En primer lugar, los bancos y agentes financieros desviaron la inversión de capital del mercado bursátil a los mercados de futuros de materias primas, lo que está originando una mayor volatilidad de los precios de los alimentos. En segundo lugar, los fondos disponibles para los programas de ayuda alimentaria y protección social han disminuido, agravando considerablemente el acceso a los alimentos de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.[1] Por último, la disminución de los ingresos reales, junto con el aumento del desempleo como resultado de la recesión económica, lleva a las familias más pobres a adoptar estrategias de supervivencia –comer menos veces y alimentos de menor valor nutricional, disminuir el gasto en salud y educación, etc.–, lo cual empeora notablemente su situación nutricional.

Desgraciadamente y como es habitual, las poblaciones pobres y vulnerables son las que más sufren las consecuencias de esta doble crisis, puesto que para sobrevivir necesitan invertir entre el 50 y el 80 % de sus cada vez más escasos recursos en alimentos.

1 BRAUN, Joachim von, *Food and Financial Crises: Implications for agriculture and the poor*, Washington D. C.: IFPRI [International Food Policy Research Institute], diciembre 2008.

5 Ganadores y perdedores

Si bien en el 2008 la situación alimentaria y nutricional a nivel mundial se deterioró significativamente y se agravó para muchos su situación de pobreza, es importante tener en cuenta que algunos obtuvieron grandes beneficios de esta situación.

Por ejemplo, las prometedoras cifras de la FAO, según las cuales la producción de cereales en 2008 había aumentado en un 4,9 %, alcanzando un volumen sin precedentes de 2.232 millones de toneladas, no fueron precisamente obtenidas como consecuencia de una mejora de la situación productiva de muchos países en desarrollo.

La mayor parte de este incremento de la producción se registró en los países desarrollados, mientras que la de los países en desarrollo aumentó solo marginalmente. En el grupo de los países en desarrollo, la producción aumentó algo más en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos, especialmente en aquellos en los que los Gobiernos prestaron apoyo a la producción agrícola.[2] No solo los países más ricos producen más, sino que las corporaciones de la agroindustria que controlan el suministro mundial de alimentos han incrementado sus ganancias de manera extraordinaria, volviéndose cada vez más ricas. Para muchas de estas firmas, los beneficios récord alcanzados en el 2007 no son significativos en comparación con los que obtuvieron en el 2008.

Los principales ganadores de esta crisis fueron los proveedores de insumos agrícolas. Con su control cuasimonopolista sobre semillas, pesticidas, fertilizantes y maquinaria fueron capaces de maximizar la presión sobre los agricultores.[3]

Cargill, la comercializadora de granos más grande del mundo, reportó un incremento de sus ganancias de cerca del 70 % con respecto a 2007 –un 157 % de aumento en los beneficios desde 2006. ADM, la segunda comercializadora más grande de granos, incrementó sus ganancias en 2008 un 41 % respecto a las registradas en 2006. Wilmar International, una de las mayores productoras y comercializadoras de aceite de palma del mundo, aumentó sus beneficios de 288 millones de dólares en 2006 a 829 millones en 2007, y a 1.789 millones de dólares en 2008. Charoen Pokphand, el conglomerado de agronegocios más importante de Asia, primer productor mundial de alimento para ganado y segundo productor avícola del mundo duplicó sus ingresos netos en el cuarto trimestre de 2008.[4]

Las ganancias de estas compañías en 2008 fueron extraordinarias, en especial para la industria de fertilizantes, lo que se puede observar en el siguiente cuadro:

*f*1

Beneficios para algunas de las compañías de semillas y pesticidas más grandes del mundo
Fuente: GRAIN, o. cit. íd. nota 3.



Compañía	**Beneficios 2008** (en millones de dólares estadounidenses)	**Aumento con respecto a 2007** (porcentaje)
Monsanto	2.926	120
Syngenta	1.692	19
Bayer	1.374	40
Dow	761	63
BASF	894	37

2 FAO, *Crop Prospects and Food situation* [*Perspectivas de cosechas y situación alimentaria*] [en línea], núm. 1 (febrero 2008), núm. 2 (abril 2008), núm. 3 (julio 2008), núm. 4 (octubre 2008) y núm. 5 (diciembre 2008).

3 GRAIN, «Corporations are still making a killing from hunger», *Seedling. Biodiversity, Rights and Livelihood* [en línea], Barcelona: GRAIN, abril 2009, págs. 22-3, (http://www.grain.org/seedling_files/seed-09-04-hi-res.pdf).

4 BURCH, D., «Overview of agribusiness trends. Presentation to the AAI Second Global Forum. Market power and the world food crisis» [en línea], San Pablo (Brasil), 22-24 de enero de 2009, (http://tinyurl.com/cjvwuq). V. t. GRAIN, o. cit. íd. nota 3.

También las grandes procesadoras de alimentos y corporaciones de distribución alimentaria obtuvieron importantes beneficios. Por ejemplo, las ganancias de Nestlé en 2008 subieron un impresionante 59 %, y el incremento de Unilever se acercó al 38 %. En el sector minorista, las utilidades de Casino en 2008 aumentaron un 7,3 % y las de Ahold, un 12,2 %.[5]

En el otro extremo están los agricultores. Los informes muestran grandes aumentos de los precios a nivel de finca y un incremento del ingreso agrícola global, pero todas las ganancias de ingreso potenciales de los agricultores fueron engullidas por el aumento de los precios de los insumos y otros costos de producción. Si en los países desarrollados los precios aumentaron considerablemente, como es el caso de Estados Unidos, con un incremento del precio de los fertilizantes en un 191 % y del precio de las semillas en un 71 % en los últimos cinco años, es fácil imaginar los precios que habrán tenido que soportar los pequeños agricultores en los países en desarrollo.[6]

El 2008 puso de manifiesto de manera muy clara quiénes son los ganadores y perdedores de las crisis que estamos enfrentando. También está claro que el actual sistema alimentario global está diseñado para hambrear a muchos y hacer muy ricos a unos pocos.

6

La contribución española en este escenario y las incógnitas por resolver en el 2009

Durante el año 2008 el tema de la seguridad alimentaria y nutricional se siguió con cierto interés desde la agenda internacional de desarrollo de nuestro país, planteándose algunas iniciativas específicas sobre el tema de apoyo a ONG, e incrementándose las contribuciones a los organismos internacionales especializados en la materia –Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas (FIDA), Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA) o la FAO–.

Uno de los mayores esfuerzos realizados en el ámbito político fue la organización en Madrid de la Reunión de Alto Nivel para la Seguridad Alimentaria de Todos y Todas (RANSA) en enero de 2009. Sobre este evento se han escrito todo tipo de comentarios, desde los más críticos, que consideran que la Reunión se redujo a tratar sobre la asignación de recursos de los donantes sin abordar las causas estructurales que subyacen en el empeoramiento de la situación de la inseguridad alimentaria en el mundo, hasta los que son de la opinión que la RANSA ha sido el inicio formal de la creación de la denominada *Alianza global para la lucha contra el hambre*.

Los más optimistas plantean que el principal resultado de esta Reunión fue el de lograr consolidar voluntades políticas para desarrollar un trabajo más coordinado y eficaz que afronte la situación de inseguridad alimentaria en el mundo.

Desde nuestro punto de vista, esta Reunión de Alto Nivel en Madrid aportó algunos elementos concretos. Fundamentalmente destacaríamos el lograr que en la agenda internacional de desarrollo se mantenga vigente, a pesar de la crisis económica, el tema de la seguridad alimentaria y nutricional, así como la promoción desde las más altas autoridades de la ONU de la consideración de la alimentación como un derecho humano fundamental, y el anuncio de un apoyo adicional de un millón de euros por parte del Gobierno español a la lucha contra el hambre.

Lamentablemente, uno de los aspectos más importantes que aportó esta Reunión fue el hacer evidente que muy pocos de los compromisos de apoyo internacional durante el 2008 se habían hecho realidad. Así, de los 22.000 millones de dólares estadounidenses comprometidos en la Conferencia de Alto Nivel de la FAO en julio de 2008 en Roma, tan solo un 10 % había sido hecho efectivo a finales del año, porcentaje que además correspondía solamente a ayuda de emergencia.

Comenzamos el año 2009 con muchas incógnitas por resolver relacionadas con el desarrollo de la agenda política española en el tema de la seguridad alimentaria y nutricional, y en cómo se emplearán efectivamente los recursos comprometidos por el Gobierno español en este tema. La RANSA no consiguió aclarar en qué consistiría el proceso de la

5 V. GRAIN, o. cit. íd. nota 3.

6 AGRICULTURE AND AGRI-FOOD CANADA, *Farm Income Forecast Highlights: 2009* [en línea], 2008, (http://tinyurl.com/c6tnc4); y ELLIS, Stu, «Farm Income And Expenses For 2008: The Very Big Picture», *The Farm Gate* [en línea], Illinois: Universidad de Illinois, 1 de diciembre de 2008, (http://tinyurl.com/dzvlkf).

denominada *Alianza global*, que todavía hoy continúa siendo una incógnita, aunque recurrentemente sea una referencia –ciertamente abstracta– en las reuniones del G8. Las organizaciones representantes de la sociedad civil y muchos países del Sur mantienen su rechazo a este tipo de soluciones procedentes de los países del Norte, y reclaman un sistema de gobernanza del sistema agroalimentario mundial que permita una mayor equidad en el reparto y una participación en las decisiones por parte de las personas afectadas por el hambre.

Durante el 2009 estas incógnitas podrán ir resolviéndose en función del rumbo que tomen algunos procesos en marcha, fundamentalmente dos: por un lado, la construcción de un sistema de gobernanza más justo en un contexto de reforma de las Naciones Unidas y del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA); por otro lado, la prioridad y el enfoque que el nuevo presidente de los EE. UU. dé al tema de la seguridad alimentaria.

Confiamos en que, en este escenario, la agenda española de desarrollo logre dar respuestas eficaces que aborden realmente las causas estructurales del problema del hambre, que se asignen los recursos comprometidos y se empleen con eficacia, y que se logre así contribuir a una mayor equidad en el acceso a los recursos y a los alimentos para las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

.Capítulo 11.

Políticas para una ayuda alimentaria eficaz*

* Capítulo elaborado por **Stéphane Doyon**, responsable del Área de Nutrición - Access Campaign (CAME), Médicos Sin Fronteras.

1

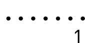
Introducción

A finales de 2007, el precio de los productos alimenticios básicos se dispara. Algunos meses más tarde, las poblaciones de varios núcleos urbanos de África, América Latina y Asia salen a la calle a manifestarse. El hambre regresa al debate público y suscita durante un tiempo la atención de los medios. Y se la redescubre al mismo tiempo como factor de desestabilización política y, por tanto, como cuestión de importancia estratégica. De ahí se derivan toda una serie de medidas, desde las adoptadas por países afectados –que se inclinan por el incremento de las tasas a la importación de productos alimentarios o la subvención o prohibición de las exportaciones de ciertos alimentos básicos–, hasta una cierta movilización internacional a favor de la concesión de 750 millones de dólares adicionales al Programa Mundial de Alimentos (PAM). Con estas medidas vuelve la calma y se acallan las voces.

2

Personas que padecen hambre en el mundo

A pesar de las medidas seguidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) afirma que el hambre en el mundo crece, y algo más de 1.000 millones de personas se acostarán con el estómago vacío en 2009, frente a los 800 millones de 2006. Aunque estas cifras sean estimaciones, expresan una tendencia inversa a la que se fijó la comunidad internacional en el marco de los Objetivos del Milenio: reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre en el mundo para 2015, respecto a 1990; esto es, reducir la cifra a 420 millones de personas.[1]

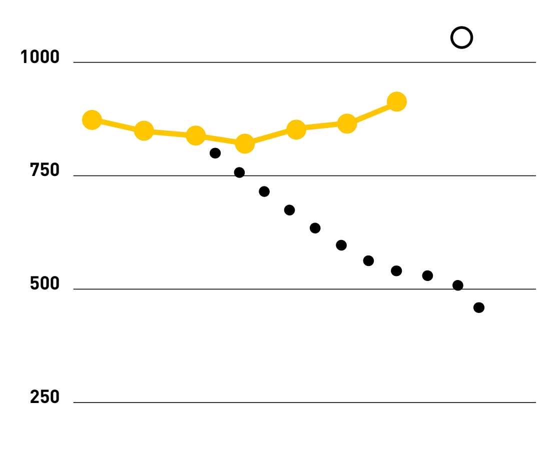


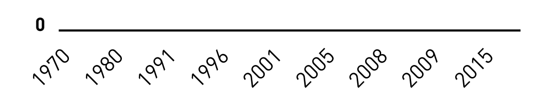
1 FAO, *Comunicado de prensa* [en línea], 20 de junio de 2009, (http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Press%20release%20june-fr.pdf). [Consulta: agosto de 2009.]

*f*1

Número de personas en el mundo que padecen hambre (en millones)
Fuente: FAO (*Comunicado de prensa*, 20 de junio de 2009).







Este fracaso se ve exacerbado por el riesgo percibido de que la seguridad alimentaria mundial se agrave aún más a consecuencia de varios factores, como la volatilidad de los precios de los alimentos, la competencia entre los biocombustibles y la alimentación, o incluso los efectos del cambio climático sobre la producción agrícola. Todo ello en un mundo cuya población pasará de 7.000 a 9.000 millones de personas entre 2009 y 2050, con la necesidad consiguiente de aumentar en la misma medida la producción agrícola.

Este paisaje, avivado por los muy mediáticos «motines del hambre», ha suscitado numerosos debates. Así ocurrió en la Reunión de Alto Nivel Seguridad Alimentaria para Todos y Todas (RANSA), de la que España fue anfitriona en enero de 2009, o más recientemente en julio de este mismo año durante la cumbre del G8 en Italia, en cuya agenda los retos alimentarios mundiales estuvieron muy presentes.

No obstante, si bien en todos estos foros tanto los actores gubernamentales como la sociedad civil parecen coincidir en su constatación de que

la situación alimentaria mundial es preocupante, no existe tal sintonía cuando se abordan las posibles soluciones para solventar el problema. Muchos consideran que la producción agrícola es la clave de bóveda de la seguridad alimentaria y reclaman una «revolución verde» para garantizar a todo el mundo el acceso a los alimentos. Sin embargo, aunque es evidente que una producción agrícola en cantidad suficiente para alimentar al conjunto de la población es la primera condición para la seguridad alimentaria, la cuestión del acceso a una alimentación de calidad es el principal determinante de las situaciones de subalimentación contemporáneas.[2]

Para abordar esta cuestión, es interesante examinar de forma crítica las prácticas actuales implantadas por los actores de la ayuda internacional, y observarlas a través del prisma de la ilustración más extrema de estas situaciones de subalimentación: la desnutrición aguda severa.

3 La desnutrición aguda severa

Se trata de una patología que afecta principalmente a los niños de corta edad, que padecen unos 20 millones de menores de cinco años en el mundo, y que cada año acaba de forma directa con la vida de un millón de ellos, y de forma indirecta con la de tres millones y medio más.[3]

En primer lugar, la ayuda alimentaria o nutricional se concentra principalmente en situaciones de crisis, o consideradas como tales, ya sean de origen humano –conflictos– o natural –inundaciones, terremotos, sequía, etc.–. En efecto, los diferentes actores, como el PAM, experimentan a menudo muchas dificultades a la hora de recaudar fondos cuando la situación no moviliza una atención mediática sostenida o no es considerada como una crisis, circunstancias ambas que suelen ir de la mano. Ahora bien, los principales focos de la desnutrición –en el Sáhel, el Cuerno de África o el sur de Asia– se encuentran mayoritariamente en países estables, donde la desnutrición es crónica. Esta puede observarse cada año durante el período de escasez o *hunger gap*.

Durante esta estación se reducen las reservas de alimentos constituidas en la cosecha del año anterior, los precios de los alimentos aumentan y las oportunidades de trabajo o de encontrar recursos complementarios escasean. Ante la adversidad de este contexto, las familias optan por estrategias de adaptación: en su mayoría, reducen tanto el número de comidas al día como la variedad nutricional de las mismas, y los hombres emigran para vender su fuerza de trabajo y conseguir ingresos complementarios.

En estos períodos, el conjunto de la familia se ve afectado por el ciclo de hambre y pobreza, pero son los niños en la primera infancia quienes se ven particularmente expuestos y afectados por la desnutrición. En pleno desarrollo, estos niños necesitan una alimentación rica y diversificada, indispensable para su desarrollo fisiológico y físico. El estrés alimentario y nutricional que prevalece en este período los expone especialmente a la desnutrición. Además, en las regiones sometidas a estas estaciones de escasez crónica, la incógnita no es si esta situación se producirá, sino cuál será su intensidad.

Sin un programa de apoyo o de respuesta nutricional orientado a distribuir complementos alimenticios, o a establecer los medios adecuados para que las familias los consigan por sí mismas, en cada período de escasez un elevado número de niños corren el peligro de quedar condenados. Esta es, por desgracia, la situación actual. Ahora bien, lo que se requiere en estas situaciones crónicas es actuar tanto a largo plazo, mediante la financiación de programas de desarrollo –tal y como ocurre actualmente–, como a corto plazo, asistiendo a las poblaciones afectadas por la desnutrición.

2 V. los trabajos de los premios Nobel Amartya Sen o Robert William Vogel.

3 SCN/WHO/WFP/UNICEF (declaración conjunta), *Community-Based Management of Severe Acute Malnutrition* [en línea], mayo de 2007, (http://www.unscn.org/files/Statements/Community_Based__Management_of_Severe_Acute_Malnutrition.pdf). [Consulta: 2009.]

*f*2
Mapa de los puntos calientes de la desnutrición aguda
Fuente: «Malnutrition Hotspots», adaptado del proyecto Millenium de Naciones Unidas Task Force on Hunger 2005, *Having hunger. It can be done*.

Cuando se distribuye la ayuda alimentaria internacional, ni su alcance ni su calidad permiten luchar eficazmente contra la desnutrición, ya que no incluyen alimentos adecuados para los niños de corta edad, a pesar de que son ellos los más afectados en los períodos de escasez. Para comprender las razones, es necesario echar un vistazo a la historia de la ayuda alimentaria internacional. Esta nació a finales de los años 50 del siglo XX, cuando algunos países –Estados Unidos y Canadá especialmente, y Europa Occidental en menor medida–, tenían excedentes de producción alimentaria justo cuando otros países hacían frente a una inseguridad crónica. La economía de la ayuda alimentaria internacional consistió en vincular el interés de los países donantes –valorizando sus excedentes– a la situación de los países beneficiarios que recibían asistencia. De ahí que la composición de los alimentos distribuidos se diseñara en función de la naturaleza de los excedentes agrícolas y no en función de las necesidades nutricionales de las poblaciones beneficiarias de esta asistencia.

De esta forma, los alimentos que actualmente se distribuyen a los niños de corta edad son una mezcla de harinas a base de cereales, que no contienen ni las proteínas de origen animal –leche, carne, pescado, etc.– ni los micronutrientes –minerales y vitaminas– esenciales para el correcto desarrollo del niño. La utilización de alimentos que podrían corresponder a estándares nutricionales aceptables –es decir, cuya composición responda a los conocimientos médicos universales sobre las prácticas alimentarias en la primera infancia– sigue sin figurar en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), como tampoco es aplicada por los diferentes organismos internacionales implicados en la ayuda alimentaria o por donantes de fondos que financian esta ayuda.

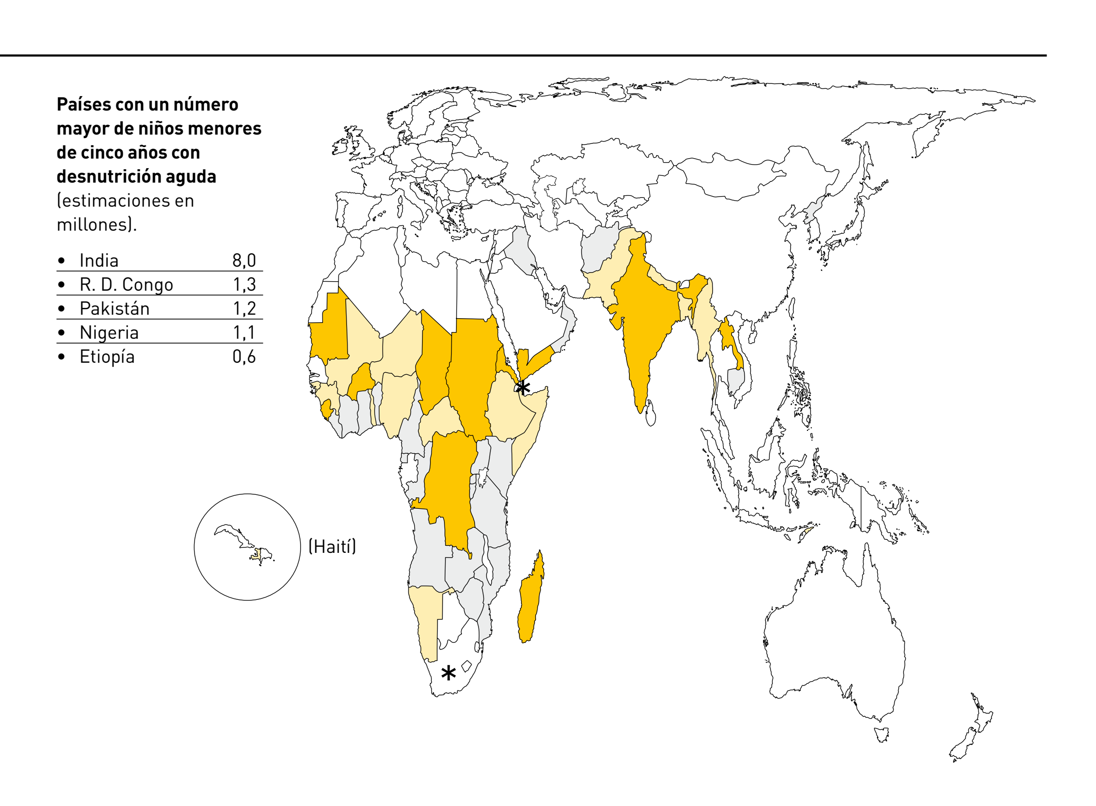
A pesar de que el conjunto de expertos en nutrición reconocen que los niños tienen necesidades específicas, las políticas públicas de salud solo recomiendan el uso de productos adecuados para niños cuando estos llegan a la fase más severa de la desnutrición. Dicho de otra forma, para tener acceso a un tratamiento eficaz, los niños tienen que esperar a encontrarse en verdadero peligro de muerte y vivir en una situación considerada como de crisis. Esta situación debe corregirse y debe reformarse la ayuda alimentaria internacional, con el fin de pasar de una ayuda basada en la compasión y los intereses de los países donantes a una ayuda basada en las poblaciones y sus necesidades nutricionales. Paralelamente, es necesario desarrollar prácticas de asistencia alimentaria que tengan en cuenta a los niños de corta edad, la población más afectada por la desnutrición.



Los 50 países sombreados registran una elevada tasa de mortalidad de niños menores de cinco años (superior a 50 por 1.000) y una tasa de atrofia del crecimiento en menores de cinco años superior al 30 %.

Las siguientes leyendas representan la tasa de consunción en la población menor de cinco años en estos países:

- Países con más de un 15 % de desnutrición aguda
- Países con más de un 10 % de desnutrición aguda
- Países con más de un 4 % de desnutrición aguda
- ∗ Sin datos.



4 Causas de la desnutrición

El último gran escollo es la comprensión de las causas de la desnutrición. El pensamiento mayoritario ha considerado hasta hace poco que la desnutrición solo es resultado de la falta de acceso a los alimentos en los contextos de crisis agudas, y que, en los contextos en los que es endémica, la desnutrición infantil se relaciona con problemas educativos o de malas prácticas por parte de las madres. Según esta teoría, las madres tienen a su disposición alimentos en cantidad y calidad suficientes para asegurar la correcta nutrición de sus hijos pero, debido a malas prácticas de destete materno, acaban proporcionándoles una alimentación inadecuada durante este período de transición. Con este razonamiento, se concede la prioridad a los programas educativos, orientados a cambiar el comportamiento de las madres y a asegurar la corrección de unas malas prácticas que son percibidas como causantes principales de la desnutrición. Es más, se considera que distribuir alimentos en estos contextos es inadecuado e incluso contraproducente.

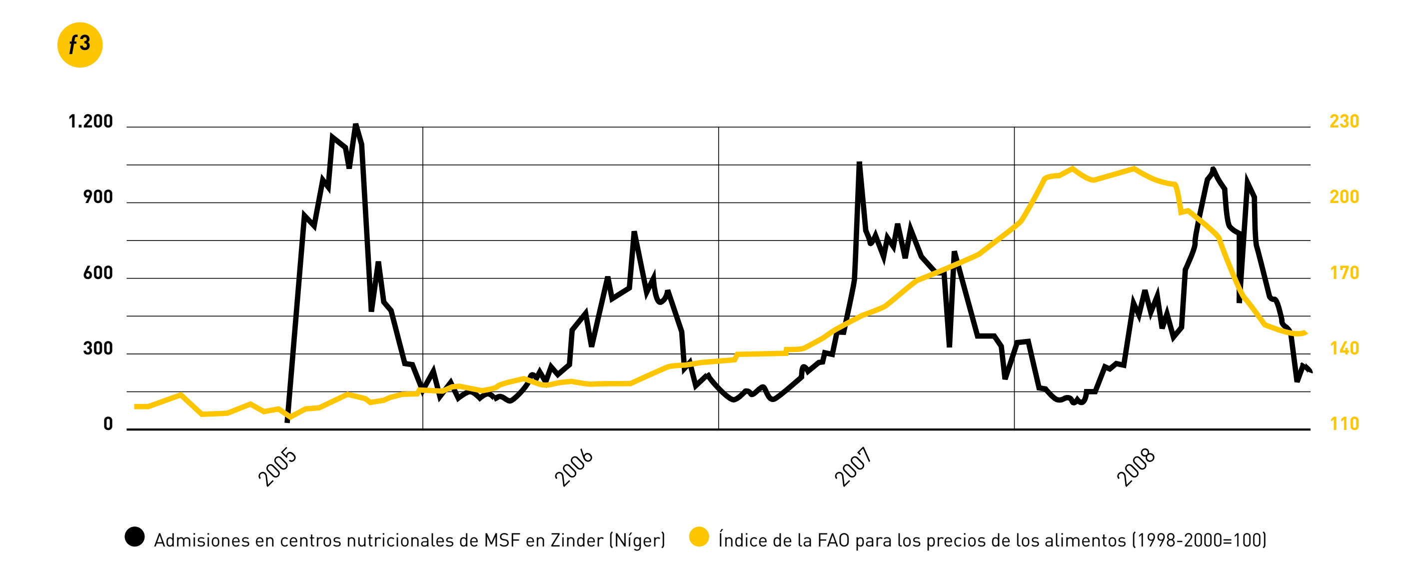
Sin embargo, de existir tal relación causa-efecto, la evidencia demuestra que es minoritaria, sobre todo en las zonas de alta prevalencia de desnutrición. En efecto, la epidemiología de la desnutrición estacional observada en la mayoría de contextos de desnutrición crónica indica que la mayoría de casos de desnutrición aparecen durante el período de escasez, en el que el acceso a los alimentos es difícil, lo que confirma no solo la importancia, sino también el predominio de esta causa a la hora de explicar la aparición de la desnutrición.[4] Durante este período, las familias en situación de escasez se ven obligadas a desarrollar estrategias de supervivencia, tales como la reducción de la alimentación en cantidad y calidad. Con frecuencia los hombres emigran en busca de ingresos complementarios, y son las mujeres las que deben ocuparse del hogar en solitario, además de preparar las tierras para la siguiente estación agrícola.

En estas condiciones, los niños de corta edad se ven fuertemente expuestos a la desnutrición: si la atención que reciben acaba siendo deficiente, la explicación antes se relaciona con la falta de acceso a los alimentos y con las estrategias de supervivencia, que con la ignorancia de las madres. De lo contrario, ¿cómo explicar los efectos que las variaciones estacionales tienen en la desnutrición, si los conocimientos de las madres no varían en función de la época del año? Por lo tanto, en estos contextos de inseguridad alimentaria crónica, los programas centrados en la educación nutricional que no vayan acompañados de un apoyo social, que permita el acceso a suplementos nutricionales adaptados a los niños más pequeños, serán ineficaces.

f3

Curva de admisiones en centros nutricionales de MSF en Zinder (Níger) mostrando la estacionalidad de la desnutrición
Fuente: MSF.

4 VAITLA, B., DEVEREUX, S. y SWAN, S.H., «Seasonal Hunger: A Neglected Problem with Proven Solutions», *PLoS Medicine* [en línea], 30 de junio de 2009, (PLoS Med 6(6): e1000101. doi:10.1371/journal.pmed.1000101).



En todo caso, al observar las últimas evoluciones, parece que la comprensión de las situaciones de desnutrición por parte de los actores de la ayuda internacional está progresando, así como las respuestas necesarias, que están integrando progresivamente y cada vez más estas realidades diferentes.

En efecto, desde la crisis nutricional en Níger en 2005, los diferentes actores reconocen la existencia de situaciones nutricionales críticas fuera de los contextos considerados como de crisis aguda, y el tratamiento de los niños con desnutrición severa se aborda con el mismo nivel de prioridad que las acciones de desarrollo.[5] De hecho, a día de hoy más de 45 países han adoptado la gestión de esta patología en su sistema nacional de salud, o están en proceso de hacerlo.

Asimismo, respecto a la calidad de los alimentos distribuidos a la primera infancia en el marco de la ayuda internacional, ya está cuestionada por numerosos actores de la ayuda alimentaria y el mundo académico, así como por las agencias que los distribuyen a cuenta de la comunidad internacional.[6] Lógicamente, un reconocimiento como este impulsará el cambio, puesto que ya resulta difícil seguir distribuyendo eternamente a niños expuestos a la desnutrición alimentos cuya falta de eficacia se ha demostrado.

En relación a la ayuda alimentaria internacional, a excepción de Estados Unidos, los principales países donantes contribuyen ahora mediante ayudas económicas, lo que coayuda a desligarla de los intereses de los países financiadores y, al mismo tiempo, a crear las condiciones para aportar una ayuda basada esencialmente en las necesidades de las poblaciones asistidas, sobre todo en lo que a elección de la naturaleza de la ayuda se refiere.[7]

Finalmente, cada vez está más generalizado el reconocimiento del problema del acceso a los alimentos como factor principal de la desnutrición. Por ejemplo, el Banco Mundial cambió de postura recientemente y, en un estudio de evaluación del coste de la lucha contra la desnutrición, integraba la respuesta a la desnutrición aguda severa con la prevención de la misma mediante la distribución de complementos nutricionales adecuados a los niños en riesgo, completando todo ello además con sesiones de educación nutricional.

Aparte del hecho de que estos avances deben consolidarse para crear las condiciones para una ayuda internacional más eficaz, son indispensables otros dos requisitos más: que los Gobiernos de los países afectados reconozcan la existencia de una situación nutricional difícil, por una parte, y que la ayuda internacional destinada a estos países se incremente de forma considerable, por la otra.

En efecto, muchos Gobiernos de países con parte de su población en situación nutricional crítica no reconocen la existencia de esta situación: es un estigma a escala internacional y un hecho políticamente delicado en el ámbito nacional. Una elevada prevalencia de la desnutrición suele percibirse como indicador de fracaso social, de grandes desigualdades, de pobreza extrema y como fuente potencial de inestabilidad. El que tal problema salga a la luz conlleva inmediatamente la exigencia de soluciones o, cuando menos, de una respuesta. Además de programas de desarrollo orientados a lograr soluciones a largo plazo, debe aportarse una ayuda social que favorezca la asistencia a las poblaciones más expuestas a la inseguridad alimentaria y a la desnutrición: algo difícil de aplicar cuando se es un país pobre con pocos recursos, y que deben repartirse además entre las numerosas acciones que puedan considerarse prioritarias. Por eso, a la hora de pedir ayuda de emergencia resulta más sencillo negar la existencia de tales situaciones, o explicarlas –si es que se hace– como problemas de educación, o incluso como la consecuencia de catástrofes naturales excepcionales.

En segundo lugar, con el fin de facilitar el reconocimiento de estas situaciones de inseguridad alimentaria, y distribuir la ayuda social necesaria a las poblaciones expuestas a la desnutrición, la comunidad internacional debe incrementar considerablemente los recursos destinados a estos Gobiernos. La existencia y disponibilidad de tales recursos y su vinculación a la lucha contra la desnutrición son los principales factores para facilitar el

5 *Níger 2005, una catástrofe tan natural*, bajo la dirección de Xavier Crombé y Jean Hervé Jézéquel.

6 *Ten minutes to learn about...Improving the Nutritional Quality of WFP´s Food Basket*. V. t. (http://www.who.int/nutrition/topics/moderatemalnutrition_consultation_dietarymanagement/en/index.html).

7 SHEERAN, Josette, «Innovating against hunger and undernutrition», *Fostering innovation for global health. Global Forum Update on Research for Health*, vol. 5, 2008, págs. 174-6.

reconocimiento, por parte de los Gobiernos afectados, de la existencia de estas situaciones, así como la puesta en marcha de programas de respuesta.

5 La seguridad alimentaria en la agenda de la ayuda europea

El Gobierno español ha afirmado que, durante su Presidencia de la Unión Europea en el primer semestre de 2010, la seguridad alimentaria será tema prioritario en la agenda de la ayuda europea a los países pobres. También resulta esperanzador su anuncio, al concluir la reciente cumbre del G8 en Italia, de una contribución de 500 millones de euros específicamente asignada a la lucha contra la desnutrición infantil, sumándose a los 1.000 millones de euros para seguridad alimentaria ya desbloqueados durante la RANSA de Madrid a principios de año. Para que su esfuerzo permita claros avances en la consideración que la desnutrición tiene en el marco de las políticas de ayuda europea, el Gobierno español deberá incidir en los siguientes puntos:

- Asegurarse de que la ayuda europea financia, además de las acciones a largo plazo y de desarrollo, programas de asistencia y apoyo nutricional en los países afectados por una situación nutricional crítica, incluyendo aquellas situaciones que no se consideren como de crisis aguda. En este sentido, es importante que la Unión Europea reconozca la existencia del hambre estacional y lo determinante del acceso a una alimentación en cantidad y calidad necesarias como la principal causa de tales situaciones.
- Asegurarse de que la ayuda alimentaria financiada por la Unión Europea tenga un objetivo nutricional y que, en este marco, responda a las necesidades nutricionales de sus beneficiarios. Para ello, es importante asegurar que todo apoyo alimenticio se haga distribuyendo alimentos cuya composición responda a las necesidades nutricionales de la población o, en el caso de transferencias monetarias, que permita a su beneficiario comprar estos alimentos. Es particularmente importante que se consolide lo antes posible la distribución de alimentos adecuados para la primera infancia.
- Asegurarse de que la Unión Europea y sus Estados miembros movilizan recursos específicamente destinados a la lucha contra la desnutrición en cantidades necesarias y ofrecen una cooperación financiera y técnica a los Estados más afectados por tal situación.
- Favorecer la creación de un mecanismo internacional para la gestión de esta ayuda –tomando en consideración las instituciones ya existentes–, al que los Estados puedan dirigirse fácilmente cuando necesiten apoyo económico o técnico para poner en marcha programas nutricionales.
- Favorecer la definición de una estrategia nutricional de la Unión Europea y del conjunto de sus Estados miembros, y su aplicación dentro del marco de la ayuda internacional.

Tras largos años de ignorar el problema, la comunidad internacional y los principales países donantes, con España a la cabeza, comienzan a dar signos positivos que invitan a la esperanza. Reorientar las políticas de seguridad alimentaria en función de las necesidades de las poblaciones a las que van dirigidas, con especial atención a los niños en su primera infancia, dotarla de medios que posibiliten su eficacia y generar sinergias para garantizar su desarrollo sostenido aparecen como los primeros retos. Al Gobierno español se le presenta a partir de enero del próximo año una ocasión de oro para impulsar ese proceso.

.Capítulo 12.

La ofensiva militar israelí contra la Franja de Gaza: agravamiento de la crisis humanitaria y violaciones del Derecho Internacional Humanitario*

*
Capítulo elaborado por **Laurence Thieux**,
investigadora del IECAH.

1

Introducción

La ofensiva militar Plomo fundido contra la Franja de Gaza, que tuvo lugar en los últimos días del 2008, trajo consigo graves consecuencias humanitarias. El bombardeo sistemático e indiscriminado de la Franja y el uso desproporcionado de la fuerza causaron muchas bajas civiles. Israel ha violado el Derecho Internacional Humanitario (DIH) tanto por los medios empleados –uso de fósforo blanco y artillería pesada en zonas densamente pobladas–, como por haber obstaculizado la labor de asistencia y protección de los actores humanitarios, así como por los blancos elegidos –hospitales, escuelas o instalaciones de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés), etc.–. Los principios del DIH, tal como están estipulados en los Convenios de Ginebra, invocan la proporcionalidad de los medios, la distinción entre civiles y combatientes, así como el principio de precaución con el fin de evitar o minimizar las pérdidas civiles.

2

Una crisis humanitaria crónica agudizada por los ataques

El impacto humanitario de la ofensiva militar ha sido aún mayor por la situación de crisis humanitaria crónica a la cual está sometida la Franja de Gaza desde el bloqueo impuesto por Israel, un bloqueo que ha generado de por sí unas consecuencias humanitarias devastadoras en todos los niveles; así lo demuestran los principales indicadores de salud, agua y saneamiento, educación y seguridad alimentaria de la población, así como el deterioro de los servicios de salud, educación, infraestructuras y provisión de servicios básicos, capacidad productiva, etc.[1]

Los graves daños que el bombardeo a la Franja de Gaza infligió a la población civil palestina eran previsibles por la densidad de la población, así como por la alta proporción de niños –56 % de la población– y por el cierre de los pasos fronterizos, privando a la población de la posibilidad de huir de las bombas.

La falta de sistema de alerta temprana y de lugares para mantenerse a salvo ha expuesto aún más a la población civil. El recuento final de las víctimas muestra que muchos fueron niños –333 de las 1.383 víctimas–.[2] De acuerdo con el Palestinian Center for Human Rights, una ONG gazatí de defensa de los derechos humanos, entre el 73 % y el 83 % de las víctimas fueron

1 THIEUX, Laurence, «La causa palestina y los retos de la acción humanitaria», en REY, Francisco, y THIEUX, Laurence (EE.), *Los retos de la acción humanitaria en los conflictos de larga duración*, Cuadernos del IECAH, núm. 11, Madrid: IECAH, 2008.

«Crisis humanitarias en Oriente Próximo: Gaza y el Líbano», en IECAH, *La acción humanitaria en 2007: ¿frenazo a la vista? Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, Madrid: IECAH / Médicos Sin Fronteras, 2008.

V. t. el informe de la OCHA sobre el impacto humanitario de dos años de bloqueo de la Franja de Gaza de agosto de 2009: OCHA-TPO, *The humanitarian impact of two years of blockade on the Gaza Strip* [en línea], Jerusalén Este: OCHA-TPO, agosto 2009, (http://www.ochaopt.org).

2 El número de víctimas de acuerdo con el Ejército israelí fue de 1.116, mientras que el Ministerio de Salud palestino en Gaza estima que fue de 1.455. La cifra de 1.383 víctimas es la estimada por la OCHA a partir del contraste de diferentes fuentes de datos.

civiles.[3] La ofensiva provocó también 5.380 heridos, entre ellos 1.872 niños y 800 mujeres. El 30 % de los heridos tendrá alguna discapacidad y requerirá atención especializada, al igual que un gran número de personas van a necesitar apoyo psicológico.

Las organizaciones de defensa de los derechos humanos, como Amnistía Internacional, han denunciado la ausencia de investigación independiente e imparcial sobre la actuación de las Fuerzas de Defensa Israelíes. Las autoridades israelíes se han negado a cooperar y a facilitar el acceso al país a misiones internacionales independientes, como la que fue establecida por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y dirigida por el juez Richard Goldstone. Un informe reciente de Human Rights Watch (HRW) relata cómo en algunos casos los civiles han sido el blanco directo de ataques de soldados israelíes.[4]

El coste material de la ofensiva militar ha sido muy elevado y ha tenido también un impacto directo sobre las condiciones de vida de los gazatíes, con la destrucción de sus casas, de las principales infraestructuras –agua y tendido eléctrico–, y de las capacidades de producción económica de la Franja.

El sector privado ha sufrido graves perjuicios: 268 empresas fueron totalmente destruidas y 432 presentaron graves daños. Las pérdidas estimadas alcanzan la suma de 139 millones de dólares estadounidenses. La destrucción de la economía palestina por el bloqueo y por la ofensiva militar ha acarreado la supresión de numerosos empleos. El 41,5 % de la población activa está actualmente desempleada. Desde la imposición del bloqueo, 120.000 puestos de trabajo han sido destruidos.[5]

El control por parte de Israel de todo lo que entra y sale de la Franja ha impedido hasta ahora iniciar el proceso de reconstrucción o responder a las necesidades humanitarias básicas de la población.

Aunque Israel suele alegar motivos de seguridad, la decisión respecto a los artículos autorizados a entrar en la Franja, lejos de responder a las necesidades de la población de Gaza, obedece sobre todo a los intereses comerciales de los israelíes.[6]

El deterioro de la situación humanitaria seis meses después de la ofensiva militar es notable: de acuerdo con un informe de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés) de agosto de 2009, el 75 % de la población de Gaza –más de 1,1 millones de personas– se encuentra en situación de inseguridad alimentaria, mientras que en el primer trimestre del 2008 la cifra era del 56 %. Las principales causas de esta situación han sido la destrucción de la capacidad de producción agrícola y la reducción de los límites de la pesca, así como la inflación sobre los productos de primera necesidad.[7] La ofensiva militar ha sido un desastre para el sector agrícola en Gaza, del cual depende el 27 % de la población. Las pérdidas ocasionadas por la ofensiva militar fueron estimadas en 180 millones de $ y las pérdidas indirectas en los seis meses posteriores, en 89 millones.

El bloqueo ha sido en gran parte sorteado por los túneles cavados entre Gaza y Egipto, por los cuales transitan todo tipo de bienes –habría unos 400 túneles–.[8]

3 PCHR, *War Crimes against Children: Report on the 313 Children Killed during Gaza Offensive* [en línea], 14/05/2009.

4 V. el siguiente informe: HUMAN RIGHTS WATCH, *White flag deaths: Killings of Palestinians civilians during Operation Cast Lead* [en línea], 13/08/2009, (http://www.reliefweb.int).

5 V. el informe sobre el impacto de dos años de bloqueo, de agosto de 2009, por OCHA-TPO, íd. nota 1.

6 V. el artículo: BLAU, Uri, y FELDMAN, Yotam, «Gaza bonanza», *Ha'aretz* [en línea], 15/06/2009, (http://www.haaretz.com).

7 El ámbito de la pesca ha sido reducido a partir de enero de 2009 a tres millas náuticas, cuando en los acuerdos de Oslo el límite era de 20 millas.

8 De acuerdo con un estudio reciente del Palestinian Center for Democracy and Conflict Resolution in Gaza, habría unos 1.000 túneles. Otras fuentes dan estimaciones más bajas y hablan de entre 600 y 800.

La protección de los civiles sigue siendo un reto en la Franja de Gaza. Numerosos incidentes, con muertos y heridos, han sido registrados en la zona «tampón» de seguridad creada por Israel tras finalizar la operación militar Plomo fundido, una zona vetada para los palestinos que representa el 30 % de las zonas cultivables.[9]

3 La respuesta humanitaria: inseguridad y acceso limitado a las víctimas

La calidad de la respuesta humanitaria ha sido fuertemente mermada por la falta de respeto a las normas básicas del DIH, como el derecho al libre acceso a las víctimas.

Muchas ONG humanitarias han relatado que Israel impidió a los equipos de rescate acceder a las víctimas. La inseguridad que prevaleció durante la ofensiva y la falta de respeto a los emblemas humanitarios obligaron a las principales organizaciones humanitarias activas en la Franja a suspender de forma momentánea sus actividades. Fue el caso de la UNRWA, que interrumpió durante unos días sus actividades de asistencia por el incremento de actos hostiles contra sus instalaciones y su personal. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) acusó al Ejército israelí de haber impedido a sus ambulancias entrar en el barrio de Zeitún durante cinco días, cuando su fin era atender a los heridos.[10] OXFAM también denunció que el acceso a las víctimas fue obstaculizado por la falta de seguridad, precisamente en el momento en el que las víctimas más lo necesitaban.

Tal como lo recordó el subsecretario general de la ONU para Asuntos Humanitarios, John Holms, una de las claves del éxito de la respuesta humanitaria en Gaza era que el acceso a la Franja fuera facilitado mediante la apertura de los pasos fronterizos para el personal humanitario, así como a los materiales y bienes necesarios.

Lamentablemente no ha sido el caso ni antes, ni durante, ni después de la ofensiva, a pesar de que la Resolución 1860 adoptada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 8 de enero de 2009 pedía expresamente, aparte del alto el fuego inmediato y de la retirada de las Fuerzas Israelíes, la entrada ilimitada de asistencia humanitaria a ese territorio. Médicos del Mundo recordó que en los meses previos al inicio de la ofensiva militar muy pocas organizaciones podían acceder a la Franja. Durante y después de la ofensiva, Israel obstaculizó la entrada del personal humanitario, de los bienes materiales y del dinero en efectivo necesarios para atender las necesidades de las víctimas.[11] Durante el mes de febrero de 2009 se permitió la entrada de una media diaria de 113 camiones a través del paso fronterizo de Kerem Shalom, una cifra muy inferior a la media de 246 camiones diarios autorizados en julio de 2008 y a los 475 que solían abastecer la Franja antes de la toma de poder de Hamas en la Franja de Gaza en abril de 2007. El número total de camiones que pudieron entrar en la Franja en mayo de 2009 fue de 2.662 camiones, una cifra muy inferior a los 11.392 que en abril de 2007 estaban autorizados a entrar en Gaza.[12]

9 Después de la ofensiva militar, Israel confiscó una faja de terreno de 60 km de largo y de 300 m a 600 m de ancho. Algunas iniciativas locales, como el Participatory Planning, Monitoring and Evaluation (PPME), creada después de la guerra de Gaza por una ONG palestina, PARC, junto con otras cuatro organizaciones palestinas de base volcadas en el desarrollo del sector agrícola, considera que se trata de un asunto de máxima prioridad y ha criticado la ausencia de estrategia de incidencia y apoyo (*advocacy*) por parte de las agencias internacionales para denunciarlo.

10 *L'Express*, 09/01/2009.

11 Para entrar en la Franja de Gaza el personal humanitario necesita una autorización previa de las autoridades israelíes (coordinación); muchas peticiones han sido denegadas.

12 V. el informe siguiente: AD HOC LIAISON COMMITTEE, *Palestinian Economic Prospects: Gaza Recovery and West Bank Revival. Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee* [en línea], 08/06/2009, (http://www.worldbank.org).



Media mensual de camiones autorizados a entrar en Gaza (2007-2009)
Fuente: *The Humanitarian Monitor* [*El observador humanitario*], Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios-Territorios Palestinos Ocupados (OCHA-TPO), febrero 2009.

Estas restricciones, como lo están denunciando organizaciones como HRW o el CICR, son ilegales y van sumándose a la larga lista de violaciones del Derecho Internacional Humanitario cometidas por Israel.

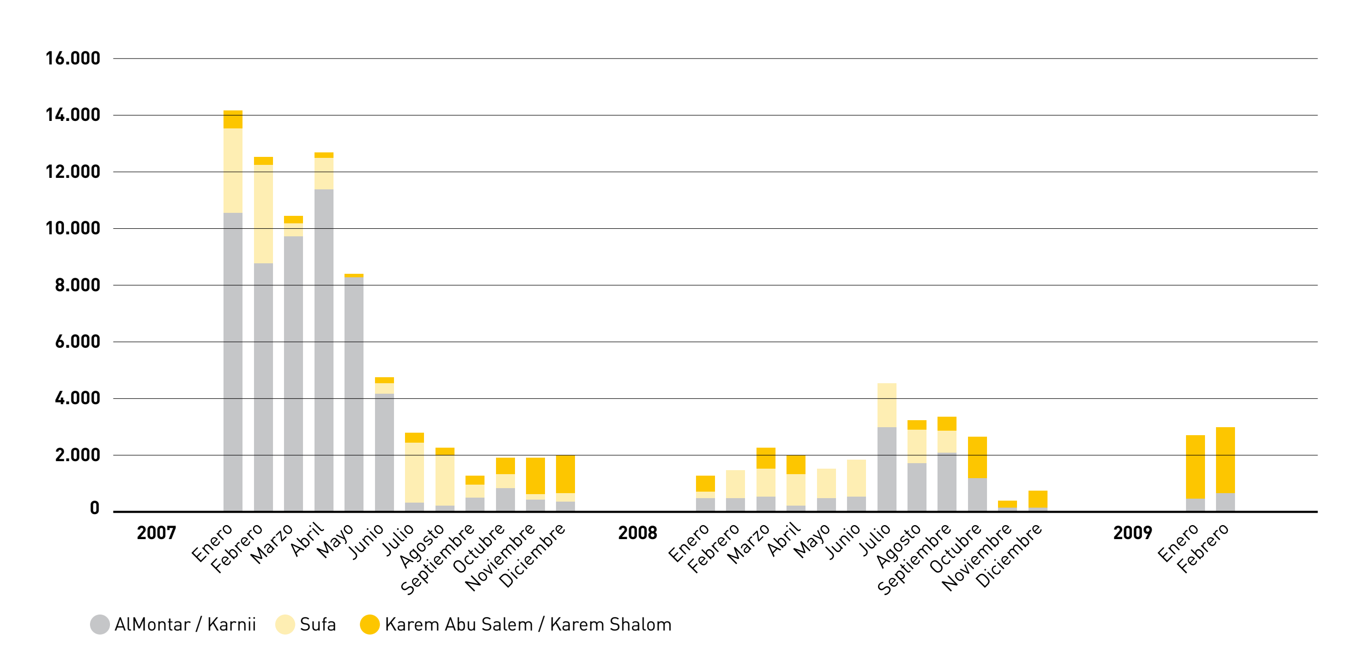
El presidente del CICR, Jakob Kellenberger, declaró: «No deberá permitirse que las anteriores condiciones políticas afecten a los esfuerzos de recuperación. El derecho de Israel a atender sus preocupaciones legítimas en relación con la seguridad debe ser proporcional al derecho de los habitantes de Gaza a llevar una vida normal y digna».

El Humanitarian Country Team (HCT) de Naciones Unidas, que coordina la respuesta humanitaria en los Territorios Palestinos Ocupados, elaboró un marco de actuación para el suministro de asistencia básica a la Franja, estableciendo los principios y modos operativos en los sectores de actividad que figuran en el llamamiento consolidado inter-agencia de 2009. Este marco mínimo recoge los principios humanitarios claves, como respetar el derecho al acceso a las víctimas, que implica la no interferencia de las partes enfrentadas en el conflicto y su obligación de garantizar el acceso a las víctimas, al igual que la circulación de bienes y personas necesarias para atender sus necesidades. El documento recuerda también que de ninguna manera se exime a Israel de su deber de protección y provisión a la población de servicios sociales básicos, ya que esta se encuentra bajo ocupación militar israelí. El HCT es responsable de velar para que se respete este marco mínimo y establece al efecto un mecanismo de monitoreo para vigilar la aplicación de los principios humanitarios.

El 2 de febrero de 2009 Naciones Unidas hizo un llamamiento urgente de 613 millones de dólares para responder a las necesidades inmediatas de la Franja, incluyendo 106 proyectos de ONG y 82 proyectos de agencias de Naciones Unidas. A finales de abril de 2009, 254 millones de dólares habían sido comprometidos, cubriendo el 40 % de las necesidades identificadas para el año 2009. El Fondo de respuesta a emergencias ha aprobado, desde el inicio de 2009, 26 proyectos en Gaza por un total de 4,2 millones de $.

El Plan nacional para la pronta recuperación y reconstrucción de Gaza para 2009-2010 de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), realizado con el apoyo de las agencias de Naciones Unidas y otros actores tanto internacionales como locales, logró el apoyo de la comunidad internacional en la Conferencia de Sharm el Sheij en marzo de 2009, con el compromiso de desembolsar 4.500 millones de dólares para la reconstrucción.





Sin embargo, las actividades de recuperación temprana y de reconstrucción han sido hasta el momento bloqueadas por las restricciones que Israel impone sobre la importación de los materiales y equipos necesarios a tal efecto. En junio de 2009, 30.000 personas seguían sin tener acceso al agua corriente, con las consecuencias sanitarias que esta situación es susceptible de acarrear. Un comunicado de varias ONG en septiembre de 2009 ha vuelto a pedir a Israel la apertura completa de los pasos fronterizos con el fin de empezar a reparar y restaurar las infraestructuras del agua. El retraso en las labores de reconstrucción también afecta el sector educativo –18 escuelas fueron totalmente destruidas durante la ofensiva militar y 280 resultaron parcialmente dañadas–. En julio de 2009 el coordinador humanitario de Naciones Unidas y la coordinadora de ONG (AIDA) organizaron un evento en la Escuela americana de Gaza para llamar la atención sobre el impacto del bloqueo sobre los niños y la educación.[13]

Las conclusiones del informe de la misión mandada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas para investigar las violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario no pueden ser más explícitas respecto a la grave responsabilidad de Israel: « [...] la ofensiva militar fue un ataque deliberadamente desproporcionado destinado a castigar, humillar y atemorizar a la población civil [...]». El informe sostiene que las Fuerzas de Defensa Israelíes cometieron violaciones de derechos humanos y del DIH que constituyen crímenes de guerra y, en algunos casos, posiblemente crímenes de lesa humanidad. Las Fuerzas Israelíes cometieron violaciones graves del IV Convenio de Ginebra, especialmente homicidios deliberados, tortura, trato inhumano, sufrimiento grave y deliberado, o lesiones graves, así como destrucción generalizada de bienes, no justificada por necesidad militar y llevada a cabo de manera ilegítima y gratuita. Estos actos, como violaciones graves del tratado, entrañan una responsabilidad penal individual.[14]

13 V. OCHA-TPO, *The Humanitarian Monitor* [en línea], agosto 2009, (http://www.ochaopt.org).

14 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU, *Human rights in Palestine and other Occupied Arab Territories. Report of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict* [en línea], 15/09/2009, (http://www.unhchr.ch/huricane/huricane.nsf/0/9B63490FFCBE44E5C1257632004EA67B?opendocument).

.Capítulo 13.

La violencia sexual en Colombia: un arma de guerra*

*
Capítulo elaborado por **Paula San Pedro**, Intermón Oxfam (IO).

1

Introducción

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Corte Constitucional de Colombia y numerosas organizaciones nacionales e internacionales coinciden en su dictamen: la violencia sexual contra las mujeres –y las niñas– en el conflicto colombiano es empleada de forma sistemática y generalizada.[1] En el marco del conflicto armado, la violencia sexual no tiene como finalidad el acto sexual en sí mismo, sino que se comete para atacar y demostrar poder frente al enemigo causándole sufrimiento.

1 V el informe: CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, Washington, D. C.: CIDH, 2006. Este informe fue elaborado en base a la visita realizada a Colombia en 2005 por la entonces Relatora sobre derechos de las mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien constató que las mujeres en el conflicto colombiano están expuestas a ser víctimas de estrategias de guerra que incluyen agresiones especialmente destinadas a las mujeres, de naturaleza física, psicológica, y sexual.

En cuanto a la información proporcionada por la Relatora Especial, v. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, (CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA ONU), *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género. La violencia contra la mujer. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, 2001.

La Corte Constitucional de Colombia afirmó en el Auto núm. 092 de 14 de abril de 2008, expedido en seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T/025 de 2004 sobre protección de los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado: «[…] la violencia sexual es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano, así como lo son la explotación y el abuso sexuales, por parte de todos los grupos armados ilegales enfrentados y, en algunos casos aislados, por parte de agentes individuales de la fuerza pública».

Entre las organizacionales nacionales se encuentran Mesa, SISMA, etc.

Un ejemplo de organización internacional es Amnistía Internacional.

2

Violencia sexual como arma de guerra

En el curso de los más de 50 años del conflicto colombiano, todos los grupos armados –Fuerzas Militares del Estado, paramilitares y grupos guerrilleros– han abusado o explotado sexualmente a las mujeres, tanto a las civiles como a sus propias combatientes. Las mujeres pueden ser víctimas directas o colaterales de distintas formas de violencia, como resultado de sus relaciones afectivas como hijas, madres, esposas, compañeras o hermanas.

Las mujeres son objetivo de los grupos armados por razones tan diversas como desafiar las prohibiciones impuestas por ellos, transgredir los roles de género, ser consideradas un blanco útil a través del cual humillar al enemigo, o bien por simpatizar con él. Su fin es la tortura, el castigo o la persecución social y política. En otras ocasiones lo que pretenden es controlar las esferas más íntimas de las vidas de las mujeres imponiendo férreos códigos de conducta para controlar su vida sexual, el tipo de vestimenta que tienen que llevar, a qué hora han de salir o cuáles son las parejas que deben tener. Para ello emplean prácticas como la mutilación y la esclavitud.

El objetivo final de todo ello es sembrar el terror en las comunidades utilizando a las mujeres para conseguir sus objetivos militares. La mujer se convierte en una moneda de cambio a través de la cual lesionar, aterrorizar y debilitar al enemigo para avanzar en el control de territorios y recursos económicos.

El uso de esta violencia, lejos de ser esporádico, es una práctica habitual que ha pasado a formar parte integral del conflicto armado. Pero la impunidad que reina en el país frente a este delito convierte a las mujeres y niñas colombianas en víctimas ocultas de este conflicto que, contra toda lógica, avergüenza a la superviviente y no al perpetrador.[2]

2 Para más información sobre la invisibilización de la violencia sexual, v. cuadro 4.

f1

Tipos de violencia sexual en el marco del conflicto armado

Son numerosas las fuentes que han ido recopilando las modalidades de violencia sexual en Colombia. En 2001, la Relatora Especial de Naciones Unidas identificó en su visita al país la esclavitud sexual, la esclavitud doméstica, la violación, la mutilación sexual, el abuso sexual y la violación de los derechos reproductivos de mujeres combatientes como la anticoncepción y la esterilización forzada. Además, señaló que particularmente en este contexto los grupos armados establecen límites territoriales a la libertad de circulación y toques de queda, imponen regímenes rigurosos de comportamiento social con restricciones a la vestimenta de las mujeres y castigos por «mala conducta».

En el 2004 Amnistía Internacional amplió este listado a otros como la mutilación genital, la explotación sexual, el secuestro para prestar servicios sexuales en los grupos armados, la obligación de abortar o usar métodos anticonceptivos. Otras fuentes, además, han sacado a la luz otro tipo de violaciones sexuales perpetradas por actores armados, como la prostitución forzada o la trata de personas. A ello hay que sumar las violaciones perpetradas a mujeres líderes en organizaciones de defensa de los derechos humanos, el asesinato y la violación de madres cabeza de familia cuando el varón está ausente, la imposición de normas homofóbicas mediante la violación de mujeres lesbianas y la ejecución de mujeres con HIV (Virus de Inmunodeficiencia Humana), entre otras.

3 Poner una cifra a lo incalculable

La CIDH señaló, en referencia a la violencia sexual derivada del conflicto contra las mujeres y las niñas colombianas: « [...] es alarmante y tiene tendencia a incrementar».[3] A pesar de ello no es posible cuantificar, ni siquiera de manera aproximada, cuántas mujeres han sido y son víctimas de alguna modalidad de violencia sexual en los casi 50 años de conflicto armado.

Sin embargo, los testimonios recabados y los relatos de las mujeres que habitan en zonas ocupadas por los distintos actores armados y son víctimas del desplazamiento forzado indican que la violencia sexual es mucho más frecuente de lo que se cree, de lo que los medios de comunicación difunden y de lo que las estadísticas y los registros oficiales sugieren.

Hay otros motivos para creer que estos casos se producen con mayor frecuencia de la que se notifica. Por ejemplo, pese a las huellas que a menudo se encuentran sobre los cuerpos de las mujeres víctimas de la violencia sexual, este delito rara vez consta en los informes de las autopsias. Tradicionalmente estos crímenes no han sido considerados tan graves como el asesinato, la desaparición forzada o la tortura. Se considera que la violencia sexual pertenece al ámbito privado y es un delito de segundo orden, por lo que no es objeto de análisis en las autopsias.

Los datos suministrados por las entidades responsables son muy deficientes porque los órganos encargados de generar, actualizar y analizar los datos sobre la situación de las mujeres en el país no están cumpliendo con su función.

f2

¿Por qué las mujeres no denuncian?

Los motivos por los que solo alrededor de un 9 % de las mujeres se decide a denunciar el delito de violencia sexual del que han sido víctimas son múltiples y están interrelacionados. Estas causas encuentran sus raíces tanto en lo social como en lo personal y lo cultural.

La ausencia de instancias de la Administración Pública, la falta de abogados de oficio y de otras autoridades con conocimiento sobre el tratamiento de estos delitos, la falta de recursos humanos y financieros, la debilidad institucional de los ministerios públicos y de la Policía que investiga estos casos, y la profunda desconfianza frente a las autoridades encargadas de recibir la denuncia o investigar los hechos son algunas de las razones por las que las mujeres no denuncian. Pero aquellas que deciden hacerlo son sometidas a la revictimización por el aparato de la justicia, ya que las autoridades suelen reproducir dentro de su labor pública sus prejuicios en torno a los delitos sexuales.

A estas cuestiones hay que añadir otras que pertenecen al ámbito privado, como el miedo de la mujer a la represalia por parte de los agresores, la dependencia económica y afectiva que pueden tener con ellos, la aceptación social de esta violencia y el desconocimiento de las víctimas de sus derechos.

Las organizaciones colombianas no gubernamentales defensoras de los derechos humanos, identificando esta carencia, empezaron a finales de la década de los 80 a recopilar y sistematizar información sobre violencia sociopolítica en el país. Estos informes son escasos en lo relativo a la violencia sexual, hecho explicable también por la mínima denuncia de la misma. No obstante, han podido acceder a las víctimas a través de la documentación de casos y la recogida de testimonios, gracias a lo cual se tiene una mejor

3 CIDH, o. cit. íd. nota 1, párrafo 64.

comprensión cualitativa de la problemática. Esta metodología ha abierto un espacio clave que aporta información a los organismos internacionales y que resulta imprescindible para poder presentar el caso de la violencia sexual en Colombia como un crimen de lesa humanidad.[4]

4 Cómo identificar a los perpetradores de la violencia sexual

Al igual que no hay información sobre el número de víctimas de violencia sexual derivada del conflicto, tampoco hay un registro adecuado ni consistente sobre los responsables de estos delitos. Si bien es cierto que hay constancia de que todos los grupos armados –guerrillas, fuerzas públicas y paramilitares– están involucrados, no es posible decir qué porcentaje le corresponde a cada uno de ellos.

Si tomamos como muestra los datos presentados por la Corte Constitucional colombiana en el Auto 092 a la Fiscalía General a principios de 2009 –una de las pocas fuentes que sí que recoge información sobre la autoría de los delitos de violencia sexual–, se puede calcular la frecuencia con la que cada uno de los grupos armados comete estas agresiones.[5]
La Corte consiguió recopilar, gracias al apoyo de las organizaciones nacionales de mujeres, 183 testimonios de ataques sexuales contra mujeres en el marco del conflicto ocurridos desde 1993, los cuales abarcan a víctimas de actos que van desde la violación hasta la prostitución forzada. De estos 183 casos se atribuye un 58 % a paramilitares, un 23 % a fuerzas públicas y un 8 % a las guerrillas; en cuanto al 11 % restante, se desconoce el autor.

Esta iniciativa de la Fiscalía es un hito y un paso clave para poner sobre la agenda nacional e internacional la práctica sistemática y generalizada de la violencia sexual en Colombia. Sin embargo, hay que tener presente que, aunque estas cifras nos desvelan información importante, no son resultados concluyentes –al ser solamente fruto de un muestreo–, por lo que hay que ser cautos en su empleo.

f3 Estigmatizadas de por vida

Los patrones autoritarios propios del sistema patriarcal definen el concepto que tiene la sociedad de la mujer. Este modelo lleva asociado ciertas creencias que culpabilizan a la mujer ante un delito de violencia sexual porque se considera que bien ella ha provocado al agresor, bien no ha puesto suficiente resistencia, o ha ofrecido algo para permanecer con vida. La violencia sexual se convierte así en un estigma, que además de impedir que muchas mujeres denuncien los abusos, las condena al ostracismo. En estas circunstancias, sobrevivir a este crimen es algo vergonzoso y deshonroso, además de suponer un riesgo para la seguridad e integridad de las mujeres víctimas y sus familias.

El sentimiento de culpa provoca a su vez que sientan temor a ser señaladas, juzgadas y apartadas por su entorno social. Callan por miedo a ser rechazadas, a sufrir más ataques, a ser abandonadas por sus familias o ser agredidas por sus parejas. Desgraciadamente, el silencio se convierte, en muchos casos, en el mejor aliado de estas mujeres, si bien puede ser un mecanismo de autoprotección con graves consecuencias a largo plazo.

En otras ocasiones las mujeres se ven obligadas a convivir con los perpetradores en el mismo espacio geográfico. El miedo, la amenaza y la posibilidad de que se repita el delito se convierten en una constante en sus vidas. Estos son los casos de aquellas mujeres que, a pesar de haber huido de sus lugares de origen por la violencia sexual, vuelven a enfrentarse a ella en los nuevos asentamientos.

5 Cómo se protege a las mujeres

5.1 Medidas de autoprotección de las mujeres: cómo se organizan y cómo se protegen

Ante este contexto de violación de sus derechos, la mujer colombiana se ha movilizado, se ha organizado y se ha protegido. Lejos de permanecer como víctima, ha tomado un rol proactivo, reclamando la restitución de sus derechos.

La principal medida de lucha contra esta situación ha sido el movimiento de mujeres, que cuenta ya con tres décadas de trabajo sistemático. El máximo apogeo de este movimiento se produjo en la década de los 80 y

---

4 Según la Corte Penal Internacional, los crímenes de lesa humanidad son aquellos que se han cometido de forma sistemática o generalizada contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque.

5 V. (http://mx.news.yahoo.com/s/ap/090302/latinoamerica/ams_gen_colombia_fiscalia).

90, cuando, a pesar del conflicto, las mujeres organizadas se multiplicaron por todo el país. Han surgido organizaciones y grupos, algunos locales e informales, otros de cobertura nacional, de mujeres populares, campesinas e indígenas, así como de afrodescendientes. Con ello se ha consolidado una amplia red de organizaciones con experiencias y conocimientos muy diversos, pero con un denominador común: la defensa de los derechos de las mujeres.

Este movimiento ha sido contestatario, pacífico y no violento. Esta actitud ha sido el mecanismo utilizado para protestar y rebelarse contra las normas y formas de vida impuestas por la cultura patriarcal y el conflicto. Gracias a ello han logrado avances históricos, al poner esta cuestión en la agenda de negociación y formular políticas y leyes de protección para las mujeres víctimas de la violencia sexual derivada del conflicto. Ejemplo de este esfuerzo es la ímproba labor que han realizado para que el Auto 092 de la Corte Constitucional haya salido adelante.

Otro de los éxitos de estas organizaciones ha sido sacar del espacio privado y visibilizar la violencia contra las mujeres a través de campañas de movilización y denuncia que tienen como objetivo incidir en los medios de comunicación y en las instituciones. Con ello han contribuido a sensibilizar a la sociedad colombiana, al igual que han conseguido salir de sus fronteras y dar a conocer internacionalmente la situación de las mujeres colombianas que viven en el conflicto.

Además de todo lo expuesto, estas organizaciones trabajan directamente con mujeres víctimas de la violencia sexual. Las apoyan en todo el proceso, es decir, desde la atención sanitaria y psicológica hasta la denuncia y la demanda judicial. Este acompañamiento ha permitido que las víctimas tengan un apoyo profesional continuo, lo que se ha traducido en que muchas mujeres se han atrevido por primera vez a presentar denuncias ante los órganos correspondientes, logrando visibilizar así una realidad oculta hasta la fecha.

La labor que llevan a cabo es aún más subrayable, ya que muchos defensores de derechos humanos y derechos de las mujeres son objeto de ataques, intimidaciones y amenazas, e incluso en ocasiones son asesinados. Hay funcionarios de alto nivel que los acusan de ser guerrilleros o terroristas, o de ser cercanos a ellos. Estas declaraciones estigmatizan a aquellos que trabajan para promover los derechos humanos y dificultan en gran medida su trabajo.[6]

5.2 El rol del Gobierno colombiano: lejos de cumplir con su responsabilidad de proteger

Colombia ha firmado y ratificado los tratados, declaraciones y resoluciones tanto regionales como de la ONU relacionados con la protección de la mujer.[7] En el contexto nacional, el punto de inflexión en la protección legal y jurídica de la mujer no llega hasta la Constitución de 1991, en la que se consagra el derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación contra la mujer. A lo largo de la década de los 90 y principios del segundo milenio se han ido aprobando sucesivas leyes que han permitido garantizar una vida libre de violencia para todas las mujeres en el ámbito público y privado.[8] Con respecto a la violencia sexual en el marco del conflicto armado, la aprobación de la Ley 599 de 2000 del Código Penal armonizó la legislación nacional con el Derecho Internacional Humanitario, logrando así un avance significativo en la protección de la mujer. A pesar de ello, la protección de la mujer no está completamente garantizada, ya que no todos los tipos de violación –como, por ejemplo, la esterilización y el embarazo forzado– tipificados en la legislación interna se han ajustado a los estándares internacionales. El otro gran obstáculo que existe para su debido cumplimiento es la aplicación práctica de esta normativa, la cual está aún lejos de darse.

En gran medida esto se debe a que no existe un programa integral e interinstitucional que garantice los derechos de las mujeres, especialmente en materia de violencia sexual en el conflicto armado. No existen planes ni

6 V. las declaraciones del Relator de la ONU para ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias: (http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/MUMA-7T67FA?OpenDocument).

7 Entre los regionales pueden incluirse la Convención de Belém do Pará, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o el Protocolo de San Salvador. Entre los internacionales cabe destacar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, la Resolución 1325 y la Resolución 1820, así como el Estatuto de Roma.

8 Algunas de las leyes más significativas en la protección de los derechos de la mujer son el artículo 13 y el 43 de la Constitución de 1991, la Ley 360 de 1997, la Ley 599 de 2000 y la Ley 1257 de 2008.

programas específicos para estos casos, y los que hay son inadecuados y no responden a las necesidades de las mujeres afectadas por el conflicto. Según indican las organizaciones nacionales de mujeres, no se da coordinación intersectorial para la aplicación de acciones encaminadas a la prevención, el asesoramiento y la rehabilitación. A ello hay que añadir que las mujeres víctimas de la violencia sexual tienen un acceso muy limitado –o incluso inexistente– a los exiguos programas gubernamentales de salud, vivienda, trabajo, educación y propiedad de la tierra, entre otros.

Las políticas estatales de atención a las mujeres víctimas de la violencia sexual dentro –y fuera– del conflicto siguen marcadas por pautas de subordinación, discriminación y exclusión que vuelven a revictimizar a la persona. Además, estos programas están sesgados por un enfoque asistencialista de la protección y poseen una visión paternalista de la mujer. Esto se debe en gran medida a que ni las mujeres ni las organizaciones han podido participar en el diseño y la formulación de estas políticas.

La cuestión no reside exclusivamente en la falta de programas y políticas adecuadas, sino que resulta aún más cuestionable la actitud del Gobierno frente a la violencia sexual. Tal y como se ha venido demostrando en los últimos años, este delito nunca ha formado parte de la agenda nacional o internacional del Gobierno, pues lo considera de segundo orden. Un ejemplo ilustrativo de esta actitud es el discurso que realizó el vicepresidente de la República ante el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Colombia, a principios de 2009.[9] Este es un instrumento mundialmente reconocido de Naciones Unidas que permite evaluar el progreso de los países en materia de derechos humanos. En su presentación, el Gobierno ni siquiera mencionó la violencia sexual derivada del conflicto, de lo que se traduce la irrelevancia que confiere a este delito.

En relación a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre la mujer en contextos de conflicto armado, del 31 de octubre de 2000, Colombia todavía está lejos de cumplir con las obligaciones a las que está sujeto. Así por ejemplo, no ha velado para que aumente la representación de la mujer en las instituciones nacionales relacionadas con la resolución del conflicto, como tampoco ha aplicado las políticas públicas necesarias para proteger a la mujer –y a las niñas– de la violencia sexual derivada del conflicto, ni ha puesto fin a la impunidad relacionada con este delito.

A pesar de ello, hay iniciativas que abren cierta esperanza en la protección de las mujeres, como es el caso del **Auto 092** de 2008 de la Corte Constitucional colombiana. En él se hace una afirmación sin precedentes hasta la fecha por parte de una fuente oficial, que afirma que la violencia sexual en el conflicto armado contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible.[10] Este Auto exige al Gobierno de Colombia que adopte medidas integrales para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado y para la prevención del impacto desproporcionado del conflicto y del desplazamiento sobre las vidas y los cuerpos de las mujeres. Todas las organizaciones de derechos humanos y de mujeres apuntan que este Auto es un hito en la historia reciente del país, porque define a las mujeres como sujetos políticos y sujetos de derecho, reconoce las prácticas de violencia sexual como sistemáticas, valida la importancia de la democracia, los mecanismos de control y la división de poder, y subraya la importancia de estudiar y analizar la violencia sexual. A pesar del punto de inflexión que ha marcado el Auto en la protección de las mujeres, el Gobierno colombiano no ha mostrado la voluntad política necesaria para acatar las condiciones impuestas por la Corte Constitucional a través de la sentencia T025 de 2004. Incluso una vez aprobado, se siguen identificando serios obstáculos institucionales para poder cumplir con su contenido.[11] Entre otros, el Gobierno no ha dotado de recursos económicos a los 13 programas diseñados por la Corte para proteger a las mujeres desplazadas, además de seguir sin coordinarse con los diversos órganos estatales implicados en la aplicación del Auto. La labor de la Corte se hace aún más complicada porque sus miembros están siendo estigmatizados por el Gobierno.

Tras un extenso debate en las diversas cámaras decisorias que ha durado alrededor de dos años, el **proyecto de Ley de Víctimas** –o Ley 157– de

9 El Examen es el primer mecanismo del que dispone la ONU para estudiar sistemáticamente la actuación en materia de derechos humanos de los 192 Estados miembros de las Naciones Unidas. Para consultar el de Colombia, v. (http://www.ddhhcolombia.org.co/node/214).

10 Puede leerse lo que la Corte Constitucional afirma en el Auto 092, íd. nota 1.

11 V. (http://colombia.unfpa.org/documents/Boletin%203%20procuraduria%20final%20dic%2016-08.pdf).

2007 fue archivado a solicitud del Gobierno el 18 de junio de 2009. Esto significa que se deberá iniciar todo el proceso con un nuevo proyecto de ley, lo que supondrá posponer el derecho de las víctimas a la reparación.

El borrador inicial de este proyecto de ley brindaba la protección, la reparación y la asistencia necesarias a todas las víctimas del conflicto, incluidas las mujeres –en especial las víctimas de la violencia sexual–. Pero el punto clave de la discusión ha sido la jerarquía discriminatoria entre las víctimas; mientras que el Senado defendía que cualquier víctima debe recibir la misma reparación, la Cámara de Representantes y el Gobierno argumentaban que la aprobación de la ley, tal y como estaba inicialmente definida, constituía «una grave amenaza a la seguridad democrática», ya que equiparaba a las víctimas de agentes del Estado con las víctimas de los grupos armados al margen de la ley.[12]

Según el texto presentado por la Cámara, las víctimas de las Fuerzas Militares del Estado tendrán menos probabilidad de recibir una indemnización en comparación con el resto de las víctimas, ya que deberán ser reparadas por vía judicial, lo que podría demorar hasta 10 años. En el caso de las víctimas de guerrilleros y paramilitares, la reparación se llevará a cabo por vía administrativa, lo que agilizará la reparación. Además, el Gobierno alegó razones de inconveniencia fiscal por el elevado coste que supondría reparar a todas las víctimas, argumentos que nunca han sido demostrados.

Asimismo, el borrador incluía otras muchas deficiencias que atentan contra los derechos de estas personas. Así pues, el Gobierno niega su responsabilidad en los abusos contra los derechos humanos y la violación del Derecho Internacional Humanitario. El texto excluye la restitución de tierras y desfigura el concepto de la reparación al darle carácter asistencialista. Además, no queda claro si se ofrecerá indemnización a las víctimas de la violencia paramilitar, ya que según el Gobierno tales grupos ya no están en activo. Esto tendrá consecuencias directas sobre las mujeres víctimas de la violencia sexual cuyo perpetrador pertenezca a algunos de estos grupos –Fuerzas Militares del Estado y paramilitares–, ya que se las marginará del sistema de indemnizaciones y las perpetuarán al último eslabón dentro de las víctimas.

12 V. (http://www.infolatam.com/entrada/colombia_uribe_pide_a_los_legisladores_n-14513.html).

Por todas estas razones, organizaciones nacionales e internacionales y partidos de la oposición, además del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, han declarado su profundo rechazo a la postura del Gobierno y a su persistente negación de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.[13]

f4

La impunidad y la invisibilización: un círculo vicioso

El hecho de que no se investigue, enjuicie ni castigue a los responsables de violaciones de la violencia sexual ha contribuido a un entorno de impunidad que invisibiliza la violencia contra la mujer y la perpetúa al silencio.

Resulta realmente preocupante que no solo bajo la Ley de Justicia y Paz, sino en general en el sistema de justicia penal colombiano, el trato que recibe la mujer es denigrante. En comparación con otros grupos de población, los niveles de impunidad en relación a las violaciones de los derechos humanos contra ellas es mucho mayor. En este sentido, el Estado colombiano es responsable de estas violaciones mientras no adopte medidas para garantizar que la justicia se administra de forma equitativa y eficaz en el país.

Tanto los medios de comunicación como la sociedad en su conjunto, amparados por la actitud del Gobierno, consideran que la violencia sexual que se da en el conflicto armado en Colombia es un delito secundario y de escasa ocurrencia. La labor de visibilización debe ser permanente y se tiene que dar a todos los niveles: desde programas de sensibilización a la sociedad hasta estrategias específicas para desmontar la jerarquía, según la cual la violencia sexual es un delito menor.

Superar la impunidad ante los delitos sexuales es un mecanismo clave para restablecer a la mujer en la sociedad como sujeto con derechos. Además, es una forma de crear un precedente y prevenir nuevos casos. El castigo asociado a los delitos sexuales acabaría con la invisibilización y el silencio al que hasta ahora han estado sujetas las mujeres.

La Ley de Justicia y Paz de 2005, conocida como Ley 975, también ha suscitado desde que se aprobó continuas críticas dentro y fuera del país. Su objetivo es facilitar el proceso de paz, reglamentar la desmovilización de los paramilitares, garantizar los derechos a las víctimas y facilitar los acuerdos humanitarios. Pero, lejos de ello, esta Ley no hace más que contribuir a la impunidad frente a la violencia sexual derivada del conflicto, ya que los paramilitares desmovilizados no están reconociendo la comisión de estos delitos en

13 V (http://www.amnesty.org/es/news-and-updates/news/ley-victimas-colombia-discriminatoria-20081125) y (http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/MUMA-7T67FA?OpenDocument).

sus declaraciones, quedando así libres de pena por los mismos.[14] Según el Informe Anual de la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos sobre Colombia del 19 de febrero de 2009, en el contexto de las versiones libres de esta Ley se han mencionado 15 casos de violencia sexual, de los cuales solo cuatro han sido confesados. Estas cifras se enmarcan en el total de 18.431 delitos mencionados y 4.678 delitos confesados durante las versiones a la fecha de cierre del informe.

Son varios los motivos que hay detrás de esta omisión. Por un lado, la Fiscalía no considera que la violencia sexual deba ser un delito por investigar a los paramilitares desmovilizados durante las versiones libres –con ello se niega la posibilidad de que estos delitos sean investigados por su carácter sistemático y generalizado, y por tanto sean considerados como un crimen de lesa humanidad–. Por otro lado, la Fiscalía solo entiende por violencia sexual aquella constituida por la violación sexual y no investiga ni pregunta por otro tipo de actos que están dentro de un concepto más amplio de la violencia sexual. Por último, la Fiscalía no investiga los delitos de forma proactiva –aunque lo debería hacer conforme al artículo 16 de la Ley 975–, sino solo aquellos confesados por los desmovilizados en sus versiones libres. De esta manera, los delitos de violencia sexual nunca forman parte de estas confesiones.

Este hecho, además de ser muy preocupante por sí mismo, lo es aún más porque la desmovilización no se está produciendo en realidad. Por el contrario, los grupos paramilitares están cambiando de nombre, pero manteniendo sus estructuras y consolidando su poder.[15] Con esta realidad parece complicado creer las declaraciones oficiales, según las cuales Colombia está ante un proceso transicional hacia la paz. El sentir de las mujeres, especialmente de aquellas que son víctimas de violencia sexual, es el opuesto. Ellas están sufriendo que los 30.000 hombres desmovilizados hayan vuelto a las comunidades, amparados por la legalidad y con sus imaginarios sexistas intactos. Esto solo se traduce en inseguridad y amenaza para la vida de las mujeres, ya que estos hombres desmovilizados siguen creyendo que las mujeres son susceptibles de ser dominadas y utilizadas a la fuerza. Esta situación se acentúa debido a las diferencias económicas que perciben unos y otros –los desmovilizados reciben 18 meses de ayuda pública, frente a los seis que perciben las mujeres desplazadas–, lo que las deja en una situación de mayor vulnerabilidad y en muchos casos a merced de estos hombres con más recursos económicos.

Gracias a la Ley 975, la Fiscalía General ha podido registrar 14.576 denuncias de mujeres. De ellas, solo 64 –0,4 %– corresponden a delitos sexuales. La escasa denuncia ante las instancias judiciales es un ejemplo más del temor que padecen las mujeres ante los perpetradores y la escasa garantía que ofrece el sistema judicial para protegerlas. A pesar de ello, las declaraciones que se hagan a través de este procedimiento pueden ser una solución factible para argumentar la generalización y la sistematicidad de estas prácticas.[16]

Construir los cimientos de la paz conlleva de forma intrínseca el derecho a la justicia, la verdad y la reparación, también para las mujeres. Tal y como indica la CIDH, las mujeres colombianas deben estar sujetas a este derecho, dado el rol que han tenido que asumir en este conflicto, pero leyes como la de la Justicia y Paz parecen alejar más que nunca este derecho a las mujeres.[17]

14
De acuerdo a esta ley, el desmovilizado podría recibir el beneficio de la pena alternativa, consistente en que, independientemente de la cantidad y gravedad de los delitos cometidos, debería responder penalmente con una condena de entre cinco y ocho años.

15
Ejemplos de ello son la Defensoría del Pueblo (2005), la Comisión Colombiana de Juristas (2007) o Indepaz (2007), entre otros.

16
CAICEDO, Luz Piedad, «Acceso de las mujeres a la justicia en el marco de la Ley 975 de 2005», Reunión *Justicia para las mujeres. Estudio de las responsabilidades sobre los crímenes sexuales en zonas de posconflicto*, Bruselas: FRIDE, LolaMora Producciones y WorldCom Foundation, 13 y 14 de mayo de 2008.

17
CIDH, o. cit. íd. nota 1, pág. 84.



Conclusiones y recomendaciones

La existencia generalizada y sistemática de la violencia sexual contra las mujeres, empleada por todos los grupos armados como arma de guerra y componente de una estrategia de terror más amplia contra la población civil puede ser una de las claves para que este delito sea presentado como crimen de lesa humanidad.

Esta realidad contrasta con la impunidad y la invisibilización que han silenciado y perpetuado estos crímenes. Esta situación es resultado, en gran medida, de la negligencia del Gobierno colombiano, que no ha tomado las medidas necesarias para lograr tolerancia cero frente a estos crímenes. Ante la situación de vulnerabilidad generalizada de la mujer, el Gobierno de Colombia ha mantenido un compromiso muy bajo, marcado por su escasa voluntad política y por su desvinculación con una problemática que considera de segundo orden.

La Unión Europea, y concretamente España, debe reaccionar ante este delito y presionar para que el Gobierno colombiano ponga en marcha una política integral para transformar las causas que ocasionan esta sistemática violación de los derechos de las mujeres en el marco del conflicto armado, lograr su protección y autonomía. Además, debe adoptar medidas para garantizar que la justicia se administre de forma equitativa y eficaz en el país.

Para poder hacer frente a esta situación y empezar a garantizar una protección integral a las mujeres afectadas por el conflicto se deben tomar urgentemente varias medidas.

Así, la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros deben:

- Aplicar en sus relaciones bilaterales y liderar en el marco de la UE políticas que incluyan la garantía del estado de derecho y la tolerancia cero con las violaciones de derechos humanos, en especial con los crímenes sexuales contra las mujeres en el marco del conflicto armado. Esta tolerancia cero debe incluir la exigencia de investigar, juzgar y sancionar a los culpables, así como compensar a las víctimas.
- Contribuir a la lucha contra la impunidad y a la protección de las mujeres cuando se trate de crímenes sexuales, a través de cláusulas específicas y condicionantes sobre la materia en las relaciones entre la UE y Colombia, así como entre España y Colombia.
- Fortalecer sustancialmente su colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, especialmente con las organizaciones de defensa de los derechos humanos que trabajan los temas relacionados con la violencia sexual
- Instar ante el Estado colombiano y en especial ante su Gobierno para que:
  - Adecue la normativa y las políticas nacionales a los estándares internacionales con el fin de garantizar a las mujeres los derechos a la prevención, la atención y el acceso a la justicia, sin distinción de edad ni etnia, especialmente en relación a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. De un modo especial, deben diseñarse y adoptarse políticas que garanticen estos derechos para las mujeres indígenas, las afrocolombianas y aquellas en situación de desplazamiento.
  - Adopte un sistema judicial que propicie un entorno de protección e intimidad suficiente para permitir que las mujeres denuncien los abusos sexuales en general y, en particular, los crímenes sexuales en el marco del conflicto armado. Además, se debe poner en práctica una política pública para que las mujeres víctimas de los actores armados accedan a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral, y para que sus victimarios sean investigados, juzgados y sancionados.
  - Ponga en funcionamiento una política pública integral contra la violencia sexual derivada del conflicto que incluya aspectos como la salud, la educación, la justicia y el trabajo. Esta política debe estar dotada con los recursos financieros suficientes y con el personal capacitado para responder a las necesidades tanto en el ámbito nacional como local, urbano y rural.
  - Establezca y mejore los registros de información estadística de los crímenes sexuales perpetrados por los actores armados.
  - Destine todos los recursos necesarios para asegurar que las nuevas iniciativas legales para la protección de las mujeres en el marco del conflicto armado se ponen en marcha. Concretamente, debe mostrar una clara voluntad política para que el Auto 092 de la Corte Constitucional se cumpla. Además, el Gobierno debe retomar el borrador inicial de la Ley de Víctimas y asegurar que no existe ni discriminación ni jerarquización entre las víctimas.

.Capítulo 14.

Reflejos autoritarios, la independencia y el acceso en juego*

*
Capítulo elaborado por **Aitor Zabalgogeazkoa**,
Director General, Médicos Sin Fronteras.

1

Introducción: reflexiones previas

Este artículo quiere mostrar ejemplos de los efectos que las prácticas y reacciones autoritarias tienen sobre la ayuda humanitaria, ya sean aquellas una «democracia vigilada» por un Ejército o una falta total de democracia, restricciones a la libertad de expresión, excesivo control por parte de un partido sobre la vida pública o privada de los ciudadanos, restricción a la libertad de movimientos... o cuando todas ellas concurren en un mismo contexto[1].
Un Estado puede ser parcialmente democrático, no tanto en las formas como en el fondo, pero en sustancia debe haber un legítimo y mínimo interés en ayudar a sus propios ciudadanos cuando estos se ven expuestos a un conflicto o una catástrofe. De hecho, la insensibilidad ante el sufrimiento de la propia ciudadanía es uno de los tics autoritarios más reconocibles.

El régimen de Corea del Norte ha demostrado durante muchos años que no tiene ninguna compasión por su gente. Desde finales de la década de los 90 es posible que hasta tres millones de coreanos hayan muerto debido a la falta de comida. Veinte años después, el hermético régimen de Kim Jong-il ha acabado siendo dependiente de la ayuda alimentaria externa. Los donantes empiezan a estar hartos y saben que mucha ayuda es redirigida para mantener el régimen y su Ejército, e incluso su tradicional aliado chino empieza a pensarse su papel[2].

La ayuda humanitaria tiene un perfil anti-autoritario, al menos tal y como la entendemos desde Médicos Sin Fronteras[3]. Si analizamos la historia de la ayuda humanitaria nos encontramos con dos modelos. El primero tenía como objetivo llenar, aunque fuera parcialmente, el vacío causado por la violencia. Es el modelo sobre el que fue creada la Cruz Roja Internacional y desarrollado el Derecho Internacional Humanitario. El segundo modelo quería participar en la remodelación de las sociedades donde actuaba. Sus respectivas relaciones con las autoridades políticas reproducen esta diferencia. Uno se mantenía al margen de los poderes en conflicto y el otro actuaba desde el interior del poder (aunque no siempre estuviera de acuerdo con él). Una variante del primer modelo, donde se enmarcan los orígenes de MSF, decide no actuar desde el interior de los resortes del poder, pero también decide no mantener relaciones complacientes con este y con los que lo ejercen. Decidimos confrontar al poder cuando así lo creyéramos oportuno, no ocupando el vacío dejado por este, sino sobre todo señalando las responsabilidades.

De hecho, por principio, MSF es una organización 'diseñada' para y acostumbrada a trabajar más en contextos de vacío institucional que en aquellos donde los poderes son fuertes y ejercen un férreo control, y es en estos casos donde nos encontramos empujando a esos poderes a cumplir sus responsabilidades con los vulnerables. Los desencuentros con estos regímenes son parte de la historia de la acción humanitaria. La retirada de MSF de Corea del Norte en el año 1998, momento clave de la toma de posicionamiento público de la organización, no fue motivada por el deseo de protestar contra la violencia de masas[4]. La razón principal era la convicción de que, en esas circunstancias, la ayuda humanitaria servía en primer lugar al poder criminal y que, una vez extinguidas las posibilidades de enderezar la situación, era preferible la retirada a la acción.

1 En relación a las prácticas y reacciones autoritarias, no tenemos interés en este artículo en definir o disertar sobre qué es y qué no es un régimen autoritario.

2 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Shades of Red: China's debate over North Korea», *Asia Report*, núm. 179, 2 noviembre 2009.

3 Por la propia historia y orígenes de Médicos Sin Fronteras, organización surgida en el caldo de cultivo de Mayo del 68.

4 BINET, Laurence, *MSF and North Korea 1995-1998*, coordinado por CRASH Fondation, Médecins Sans Frontières, enero 2008.

2

Las fricciones

La acción humanitaria en los contextos autoritarios queda seriamente comprometida por varios factores, siendo uno de los más importantes su asimilación a la interferencia política de Occidente en los «asuntos nacionales» que ciertos poderes desearían gestionar sin testigos; un Occidente entendido básicamente como Estados Unidos y la Unión Europea y sus intereses geoestratégicos. Esta percepción nos coloca automáticamente a las organizaciones humanitarias en «el otro bando» cuando se trata de trabajar, por ejemplo, en Chechenia o en Sri Lanka. Cuando a esta percepción se añade el factor religioso, y a las sospechas de intencionalidad política se suman las resistencias a una influencia de la cultura judeo-cristiana, las fricciones se complican incluso más, como es el caso de Siria o Sudán.

Son numerosos los ejemplos de regímenes autoritarios capaces de abandonar a su población a una crisis antes que aceptar que un solo actor neutral ponga un pie en su territorio y pueda ser testigo de lo que ocurre. Cuando esos Gobiernos, además, cuentan con sólidos apoyos en Occidente, poco se puede hacer. En los primeros meses de 2005 se produjo un brote de cólera en **Guinea Ecuatorial**. Las poblaciones de las localidades de Malabo, Rebola y Basupú estaban siendo seriamente afectadas.
El personal sanitario que trabajaba en el país comenzó a dar la alarma y, ante la negativa de las autoridades sanitarias a reconocer el problema, lo hicieron también en España.
En Médicos Sin Fronteras recibimos muchas llamadas angustiadas, y clandestinas, de personal desbordado por la situación sanitaria y la mortalidad, y aterrorizado ante la posibilidad de que las autoridades supieran que eran ellos quienes estaban haciendo pública la situación. MSF intentó en vano, durante semanas, conseguir un diálogo con las autoridades sanitarias, que siempre negaron la situación y se negaron a conceder visados siquiera para evaluar la situación. Mientras, colaboramos con personas individuales enviando información y protocolos operativos que podían ser útiles para los sanitarios. En la sexta semana después del primer aviso, cuando el brote estaba en su clímax epidemiológico, las autoridades reconocieron el problema en voz baja, una vez que muestras enviadas a laboratorios de referencia de Europa y África confirmaban la epidemia. Obtuvimos el reconocimiento de la epidemia por parte de las autoridades, pero no así el permiso para intervenir. La decisión del Gobierno guineano, tardía, fue reclamar la intervención ¡del Ejército israelí! Una vez se produjo la intervención, las fuentes de información quedaron mudas hasta el día de hoy. El Gobierno de Teodoro Obiang Nguema, demostrando una memoria de elefante, evitó la presencia de MSF, que en octubre de 1999 había denunciado la corrupción y el inexistente margen de maniobra que existía para la acción humanitaria en el país[5].

Siria es otro buen ejemplo de resistencia a la evaluación externa de las necesidades de una población. En ese país, que está soportando el peso de la asistencia a los refugiados del conflicto iraquí la dificultad de implementar acciones de ayuda se ve limitada una y otra vez por el Gobierno de Bachar al Assad[6]. Actualmente se estima que hay 100.000 familias que necesitan asistencia debido a su mermada capacidad para lidiar con la situación después de años de bloqueo seguidos por la guerra. No es previsible que la situación vaya a resolverse a corto plazo ya que, a pesar de la relativa estabilidad y mejora de la situación en Irak, el contexto sigue siendo demasiado volátil: no hay interés por parte de los refugiados, ni de los Gobiernos, de fomentar el retorno de los 2,7 millones de iraquíes que han abandonado el país, con la carga que ello supone no solo para Siria, sino también para Jordania[7].

5 QUEROL, David, *Guinea Ecuatorial: El espacio humanitario imposible*, Barcelona: Médicos Sin Fronteras, diciembre 1999.

6 En febrero de 2008, UN OCHA y el Gobierno sirio estimaban que se refugiaban en el país entre 1,2 y 1,4 millones de personas, y tan solo 200.000 de ellas están registradas como refugiados por ACNUR.

7 IRC, *Five Years Later, a Hidden Crisis. Report of the IRC Commission on Iraki Refugees*, marzo 2008.

A pesar de que la Media Luna Roja Siria-Árabe (SARC, por sus siglas en inglés) reconoce solo llegar a un tercio de estas familias, el deseo de control de la situación por parte del Gobierno se impone, y sigue siendo prácticamente imposible obtener datos médicos y sanitarios de los refugiados. Las dificultades para evaluar la situación fuera de Damasco son permanentes y obtener un reconocimiento de los graves problemas que está causando la sequía en las zonas rurales actualmente es imposible. Las restricciones a la hora de circular con libertad y contactar con los beneficiarios han marcado los intentos de Médicos Sin Fronteras de establecer un programa médico y de ayuda. Los dos últimos años han sido invertidos sin éxito en intentar empezar un programa de asistencia. El Gobierno sirio exige canalizar toda la ayuda a través de la SARC, institución férreamente controlada desde los resortes del poder: de hecho, ambos coinciden en negar la gravedad de la situación y continúan, a día de hoy, utilizando el término "desplazados externos"[8], rechazando la condición y la ayuda a la que tendrían derecho los refugiados iraquíes de ser reconocidos como tales.

Hay una desconfianza generalizada de Gobiernos y partes en conflicto ante la actuación de agentes humanitarios, debido a la erosión de la imparcialidad e independencia, ya sea por campañas en los medios de comunicación o declaraciones de políticos (norte de Sudán tras la expulsión de ONG internacionales en marzo de 2009), o por las propias acciones de ciertos actores humanitarios (trabajo de ciertas ONG junto a fuerzas militares en lugares como Irak o Afganistán) o de los países donantes de financiación para la asistencia (con la inclusión de las agencias humanitarias en estrategias políticas y militares como fuerzas multiplicadoras en la «guerra contra el terrorismo»)[9].

En otros casos, se autoriza sobre el papel a trabajar con ciertas poblaciones, pero solo en apariencia, ya que el acceso a las víctimas empieza a ser obstaculizado con mayor o menor sutileza, pero con una constancia desesperante desde el primer momento: complejos procesos para la obtención de visados de entrada y de permisos de movimiento dentro del país, impuestos desorbitados, largos procedimientos para el alquiler de vuelos y cargos, trámites aduaneros inacabables, secretismo en las estadísticas oficiales... un verdadero muro de burocracia y barreras administrativas de todo tipo, aparentemente ajenos a cualquier afán de obstaculizar la ayuda humanitaria, pero que al final se traducen en falta de margen de maniobra para evaluar e intervenir. Por el camino también suceden confiscaciones de material o detenciones del personal.

Gobiernos con poblaciones en necesidad acuciante como Sudán, Angola, Etiopía o Afganistán son campeones en la fabricación de obstáculos burocráticos para la ayuda humanitaria. El objetivo de estas barreras impuestas por los Gobiernos afectados por crisis humanitarias no es garantizar la calidad de la ayuda, ni asegurarse de las honradas intenciones de quienes la prestan: tras ese discurso oficial de preocupación por las víctimas lo que claramente se pretende es impedir el acceso a las mismas. Son políticas deliberadas de obstrucción con acciones particulares y que a veces se traducen en sofisticadas estrategias. El acercamiento independiente a una crisis es considerado como una injerencia, o interpretado así para impedir las intervenciones en áreas en las que se pueda beneficiar a la oposición o a facciones contrarias.

El caso **birmano** ilustra no solo estos constantes intentos de control en detrimento de la propia ciudadanía, sino también de los desafíos que plantean los desastres naturales, en los que la intervención debe ser inmediata, cuando tienen lugar en contextos autoritarios. El ciclón Nargis azotó el país el segundo día de mayo de 2008 causando una destrucción catastrófica y al menos 146.000 muertos, a la vez que a otros miles de personas se las daba por desaparecidas. Las operaciones de MSF comenzaron inmediatamente debido a la fuerte presencia anterior en el país atendiendo la pandemia de VIH/Sida, para lo cual había ya desplegados cerca de un millar de trabajadores locales. El caos y desconcierto inicial permitieron el arranque de algunas operaciones, pero fueron fuertemente limitadas al menos durante diez días debido a los permisos de acceso, restricciones a la importación de materiales y la desorganización de la Junta Militar, que no quería que otros que no fueran las estructuras del Gobierno llevaran la capacidad de rescate y ayuda a las poblaciones afectadas.

8
Sobre el problema de los desplazados externos, v.: IFRC, *Middle East: Population Displaced from Irak. Emergency appeal n° MDR81002. Operations update n° 7*, 14 octubre 2009.

9
Sobre el concepto de fuerzas multiplicadoras, v.: LISCHER, Sarah Kenyon, «Military intervention and the humanitarian "force multiplier"», *Global Governance*, enero-marzo, 2007.

La apertura del país a la ayuda extranjera durante las operaciones de ayuda por el ciclón Nargis era un riesgo que la Junta Militar no quería correr bajo ningún concepto. La ayuda organizada fuera del circuito de poder imperante es intragable para la obsesión de la Junta por el control y vigilancia de su población. Las autoridades de Naypyidau temían que las operaciones fueran usadas como caballo de Troya por parte de Estados Unidos y otros países occidentales para revolucionar la sociedad civil birmana a favor de la democracia. También recelaban de que, al permitir el trabajo de organizaciones independientes, estas podrían suponer un revulsivo para las organizaciones sociales locales, que ahora son inexistentes o clandestinas en el país. Por todo ello, la negativa a conceder visados y la limitación del acceso a las zonas más afectadas del delta del Irrawadi se utilizaron durante semanas para impedir y retrasar la presencia de las organizaciones humanitarias.

Cuando una catástrofe natural golpea a un país que vive en dictadura, el sistema humanitario se enfrenta a una contradicción: ¿se debe forzar a ese país a aceptar ayuda humanitaria y con ella a personal extranjero? Existe en la actualidad un debate internacional sobre si la soberanía nacional debe ser respetada cuando esta se interpone a la protección de las víctimas de un desastre. Aunque la resolución de la ONU 43/131 de 1988 reconoce que la intervención de ONG es necesaria para ayudar a salvar vidas, no las autoriza a imponer su asistencia a países que opten por rechazarla[10].

La ley internacional solo reconoce el derecho a la asistencia humanitaria sin el consentimiento de los Gobiernos en situaciones de conflicto. Imponer la ayuda a un régimen autoritario en base al concepto de responsabilidad de proteger es, en teoría, aplicable para situaciones de genocidio o crímenes contra la humanidad, pero no es un derecho reconocido[11]. De cualquier modo, ese no era el caso de la catástrofe del Nargis en Myanmar, por lo que MSF optó por adaptarse a condicionantes que a corto plazo no iban a cambiar y adoptar dos estrategias pragmáticas para ser más efectivos durante las operaciones de ayuda: movilizar a todos los trabajadores locales disponibles y utilizar sistemáticamente trabajadores extranjeros «aceptables» a ojos del régimen. Así, la inmensa mayoría del personal internacional que participó en las operaciones de MSF fue de origen asiático[12].

Aunque nuestra postura sea no política por definición, nuestras posiciones durante el desarrollo de un conflicto o una intervención humanitaria la convierten en política, al menos a ojos de los actores implicados. Los efectos colaterales de la ayuda humanitaria son medidos y calculados al milímetro por parte de algunos regímenes. Los Gobiernos de Zimbabue y Níger saben de las consecuencias políticas de lidiar con crisis humanitarias en las que tienen responsabilidades mayúsculas que afrontar.

El Gobierno de **Zimbabue** ha mostrado pocos escrúpulos a la hora de utilizar la ayuda para sus intereses o rechazarla. La crisis humanitaria que se vive bajo el Gobierno de Robert Mugabe está machacando a una población de poco más de 11 millones que está siendo afectada por los excesos del régimen, el declive económico, la sequía y la pandemia de VIH/Sida. A esta situación se le sumó un brote epidémico de cólera sin precedentes en los últimos años en África: ha dejado un saldo de entre 1.300 y 4.000 muertos[13]. Solo MSF atendió a más de 65.000 pacientes de cólera (un 75% del total de casos declarados) en una emergencia que se extendió por todo el país desde agosto de 2008[14]. La intervención de MSF ha estado marcada por la escala de la epidemia y la incapacidad de las estructuras locales de salud para lidiar con ella.

Como no podía ser de otro modo, la epidemia de cólera y las operaciones de ayuda para combatirla se convirtieron en un campo de batalla político con el objetivo de minar la

10
La resolución 62/92 de la ONU de 2008, relativa a los desastres naturales, subraya, como ya lo hacía la 43/131, que la responsabilidad de organizar, coordinar y desarrollar las actividades de asistencia humanitaria le corresponde al país afectado, y que este puede o no aceptar ayuda externa, y que nada le obliga a aceptar la entrada de equipos extranjeros o asignarles la tarea de organizar la ayuda.

11
UN, *UN General Assembly 2005. World Summit Outcome. A/60/L.1*, Nueva York, 14-16 septiembre 2005.

12
SERMAND, Dan, y CABROL, Dr. Jean-Clement, *MSF In Myanmar: Doubts and Certainties. A critical review of MSF operations. Internal document*, Ginebra: Médecins Sans Frontières, septiembre 2008.

13
WHO, «Global, national efforts must be urgently intensified to control Zimbabwe cholera outbreak», *News releases 2009,* Ginebra, 30 enero 2009.

14
MSF, *Beyond Cholera: Zimbabwe worsening crisis*, Johanesburgo: Médecins Sans Frontières, febrero 2009.

posición de Robert Mugabe y su Gobierno[15]. La prensa británica y surafricana, la oposición, además de algunas ONG, convirtieron la epidemia en un *casus belli* más contra Mugabe, y no sin razón. Pero el mero hecho de responder con eficacia a una crisis de estas características coloca a las operaciones de ayuda humanitaria en el ojo del huracán. Los actores humanitarios nos veíamos confrontados con el dilema de hablar y correr el riesgo de no poder llevar a cabo las operaciones, o dejar las críticas para unos meses más tarde. Hubo quien dio a entender que el reemplazo del régimen de Mugabe iba a tener como resultado la desaparición de la epidemia de cólera. No hay duda de que el Gobierno, con su espiral de corrupción y dejadez, tiene una gran responsabilidad en la expansión del cólera, pero solo una acción sanitaria eficaz e inmediata ha salvado vidas en el corto plazo.

El margen de maniobra de los actores humanitarios recibe un fuerte impacto cuando son evidentes los retos al poder en cuestión. Y más cuando las intervenciones tienen resultados exitosos o el beneficio es muy evidente, ya sea en réditos de salvar vidas o aliviar el sufrimiento de la población. La sociedad comienza a ser consciente de que hay organizaciones civiles capaces de hacer mejor lo que el Estado debería hacer, y esta lógica pone en cuestión la base misma de los sistemas autoritarios.

Quien también sabe que la ayuda hace aflorar las causas reales de las crisis es el presidente de **Níger**, Mamadou Tandja. MSF lleva años desarrollando intervenciones nutricionales en el país y comunicando sobre las mismas. En la crisis de 2005, las comunicaciones públicas no fueron del agrado del Gobierno[16]. Si una emergencia se explica por causas naturales, es mucho más fácil mantener el tipo ante posibles críticas que si la ayuda humanitaria evidencia que el origen es una falta de asunción de responsabilidades del régimen en el poder para con su propia población. Según el discurso oficial, el origen del mal estado nutricional de millares de niños estaba en las sequías y las plagas de langostas. Pero la evidencia de que la gente no podía comprar comida que sí estaba disponible revelaba la verdadera naturaleza del problema[17]. La prensa nacional y las organizaciones sociales, como la Coalición contra la Vida Cara, lo hicieron notar: la crisis nutricional no era una desgracia natural, sino el resultado de una pésima gestión por parte del Gobierno de Tandja.

En julio de 2008, MSF Francia, la sección de MSF más activa en Níger, recibió una carta de suspensión de actividades en Maradi, sin explicación alguna de los motivos de la misma. Con el paso de los meses, y a falta de otros argumentos, parece claro que la única razón fue política, dado que la desnutrición es una cuestión altamente sensible para el Gobierno y por tanto se aborda como una cuestión política y no humanitaria. Al comunicar públicamente sobre la misma, MSF también se convirtió en objetivo... político.

En los casos más extremos, una vez que la ayuda humanitaria ha conseguido abrirse paso hasta el terreno, una segunda estrategia de acoso a la asistencia humanitaria es la de la intimidación y violencia contra los trabajadores humanitarios. Asistimos de un tiempo a esta parte a un aumento de la criminalidad (robos, asaltos, etc.) con el objetivo ostensible de obtener recursos (material, equipos de comunicación, dinero, vehículos, etc.), y el soterrado propósito de frustrar cualquier intento de asistencia a las víctimas. La impunidad de que gozan estos actos evidencia la intencionalidad política de las estrategias de intimidación.

El régimen militar de Omar al Bashir en **Sudán** ha protagonizado interminables series de crisis humanitarias en las que miles de vidas se han perdido, sobre todo orquestando la violencia contra civiles en el sur y oeste del país. Allí donde la violencia generalizada o el conflicto abierto coinciden o se exacerban con posiciones autoritarias, los problemas para desplegar y ejecutar la acción humanitaria se multiplican. Allí donde la libertad de expresión no es interpretada de la misma manera, la comunicación pública es percibida como una amenaza. Y cuando las limitaciones administrativas o la denegación del acceso no terminan de dar los resultados esperados, entonces entran también en juego la

15
PETA, Basildon, «3,000 dead from cholera in Zimbabwe. Robert Mugabe is trying to hide the scale of the deadly epidemic sweeping the country. But its impact can today be revealed», *The Independent*, 26 noviembre 2008.

16
Acerca de la crisis de 2005 en Níger, v.: MSF, «Alarming Increase in Malnutrition in Niger», *Field news*, Médecins Sans Frontières, 7 abril 2005.

17
CROMBÉ, Xavier, y JÉZÉQUEL, Jean-Hervé, *A Not-so Natural Disaster. Niger ´05*, Londres: Hurst & Company, 2009.

intimidación y el ataque contra los trabajadores humanitarios. Durante 2008 decenas de trabajadores humanitarios fueron atacados, retenidos o heridos[18]. Al menos dos fueron asesinados en Darfur. En 2008 los incidentes conocidos por MSF sumaron los dos centenares, prácticamente uno cada dos días.

Los ejemplos de responsabilidades no asumidas por los Gobiernos que se convierten en motivo para no dejar trabajar a las organizaciones humanitarias son tan numerosos que ocuparían páginas enteras. Desde el soterrado conflicto entre uigures y han en la región de Xinjiang hasta las áreas vetadas en los Estados de las «siete hermanas» del este de la India[19]. Desde las áreas tribales paquistaníes hasta Eritrea, cuyo Gobierno impide el acceso a la que es una de las poblaciones más miserables del planeta, o su vecina Etiopía, cuyas restricciones a la hora de acceder a zonas de hambruna se oficializa ahora mediante una nueva legislación sobre ONG. Desde la intransigente posición del Gobierno de Sri Lanka, que, dentro de su política de eliminación del Ejército de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE), limita la comunicación sobre las necesidades humanitarias de la población del norte del país, hasta los impedimentos a la ayuda humanitaria presentados por Hamás y por las Fuerzas de Defensa Israelíes durante la última crisis de Gaza a finales del 2008[20].

18
UN OCHA, *Aid workers security database*, datos a 13 de julio de 2009.

19
Las autoridades chinas no permiten el despliegue de programas humanitarios en la región de Xinjiang desde hace años, a pesar de ser uno de los epicentros de pandemia de la tuberculosis extra resistente a los medicamentos, además de zona de desplazamientos de población.

20
ICRC, «Unimaginable Humanitarian Catastrophe in Sri Lanka», *Conferencia de prensa*, Ginebra, 14 mayo 2009.
BAN, Ki-moon, «Sri Lanka block access to civilians in war-zone: UN», *Conferencia de prensa del secretario general de las Naciones Unidas*, Nueva York, 27 abril 2009.
KRÄHENBÜHL, Pierre (Director de operaciones del CICR), «Gaza: traumática situación de los civiles en una "verdadera crisis humanitaria"», *Conferencia de prensa*, Ginebra, 6 enero 2009.

3 Los dilemas

El dilema en este tipo de contextos es cuánto estamos dispuestos a comprometer. ¿Hasta dónde llevamos los límites y la fricción con los principios de la acción humanitaria? Una idea clara es la de mantener la primacía y aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario durante las crisis humanitarias, en las que las partes en conflicto y Gobiernos permitan el acceso de la ayuda humanitaria y protejan a la población civil y a los actores humanitarios.

Tampoco debemos renunciar a la imparcialidad e independencia. La asignación de la ayuda en base a la necesidad, sin mediar intereses políticos o de otra índole, resulta fundamental para evitar su manipulación. Obviamente, porque así se conseguirá que la ayuda llegue a las personas que más la necesitan. Y también porque reduce la probabilidad de que la ayuda genere resentimientos o acusaciones de parcialidad, y con ello riesgos tanto para la propia operación humanitaria como para la seguridad de los que participan en ella.

El sector humanitario internacional se ha visto dominado históricamente por organizaciones occidentales. Existe el riesgo de que la promoción de principios humanitarios «universales» como la imparcialidad, a la par que normas de calidad, pueda ser interpretada como un intento por imponer una serie de principios y reglas occidentales a estos otros actores.

Otro de los dilemas atañe a la comunicación pública y la "*advocacy*", entendiendo que deben ser estrategias vinculadas, pero diferenciadas. Un error frecuente en las estrategias de Médicos Sin Fronteras ha sido ir demasiado pronto a la denuncia pública sin pasar por la fase de discusión o denuncia privada antes. Es algo que la mayoría de los regímenes autoritarios no soportan y hemos de adecuar estrategias si queremos ser más efectivos a la hora de servir a las poblaciones con las que trabajamos. Pero en estos casos, la transparencia hacia el público tanto de las sociedades donde nos financiamos como del público en los países de intervención queda autolimitada con el propósito de no dañar la acción en el terreno. De alguna manera son vasos comunicantes, al menos cuando los responsables de los programas de ayuda están haciendo los cálculos. ¿Dónde está el límite? En numerosas ocasiones, determinar ese límite

equivale a elegir entre el posicionamiento público y el acceso a las víctimas. La violación de los derechos de la población civil en una crisis humanitaria pone a prueba la capacidad de concesión y negociación de cada agencia.

La presión diplomática en algunos de estos casos no ha demostrado ser muy eficiente, llegando incluso a contraproducente. Pero lo que es innegable es que aumentar nuestra capacidad de maniobra política en estos contextos –lo cual requiere por nuestra parte una mejora de nuestras capacidades de análisis, negociación, persuasión y presión–, mejora nuestra acción. Además, debemos decidir si estamos dispuestos a forzar fronteras y a cometer acciones que pueden ser descritas como ilegales; a asumir las consecuencias de que nuestra asistencia confronte o no las causas del sufrimiento, siendo quizás una de ellas que esa misma asistencia se convierte en una herramienta para la opresión de la gente.

La acción humanitaria siempre va a enfrentarse con el dilema de cómo asistir a las víctimas sin convertirse en un agente involuntario del agresor. Los humanitarios estamos condenados a trabajar con personas y Gobiernos a los que no gustamos. Como lo interpretaba John Le Carré visitando algunos proyectos humanitarios[21]: «Es la determinación de, en vez de lamentarse, hacer algo práctico, aunque sea en las peores condiciones que el hombre o la naturaleza puedan crear, para hacer que la decencia humana prevalezca. Hacer lo posible, una y otra vez, sabiendo que nunca será suficiente».

21 Durante el proceso de documentación en terreno para su novela *El jardinero fiel*.

.Anexos.

Anexo 1

Cronología de acontecimientos internacionales 2008

Para facilitar la ubicación de muchos de los acontecimientos a los que hace referencia el informe y, por tanto, su comprensión, incluimos esta cronología de los más relevantes del año 2008. Hacemos especial hincapié en aquellos con repercusión directa sobre la acción humanitaria, pero citamos también otros que, de modo colateral, guardan relación con ella.*

Dentro de cada mes, los acontecimientos están ordenados de acuerdo al siguiente criterio:

1 Conflictos armados
2 Atentados
3 Refugiados, desplazados e inmigración
4 Violaciones de derechos humanos
5 Desastres naturales y accidentes
6 Protestas, manifestaciones, etc.
7 Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)
8 Guerra en Iraq
9 Conflicto palestino-israelí

* Para la elaboración de esta cronología, se han utilizado, entre otras, las siguientes fuentes:

ECHO, *Humanitarian Aid Annual Review 2008*, Bruselas: ECHO, 2009, (http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual-review_2008_en.pdf).

ESCOLA DE CULTURA DE PAU (ECP), *Alerta 2009! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Bellaterra: Icaria Editorial, 2009, (http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/alerta09.pdf).

FISAS, Vicenç (ECP), *Procesos de paz 2009*, Bellaterra: Icaria Editorial, 2009, (http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/09anuarie.pdf).

2008

Enero

1

Día 2 **El Gobierno de Sri Lanka abandona formalmente el acuerdo de alto el fuego de 2002 con los LTTE (Tigres de Liberación de la Tierra Tamil).** El Gobierno anuncia su intención de buscar una solución militar al conflicto en el norte de la isla. Aumenta el número de enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas y los LTTE, lo que trae consigo el desplazamiento de 160.000 personas y la muerte de otras 10.500, entre ellas más de 400 civiles.

Día 6 **Conferencia en Goma, en la República Democrática del Congo (R. D. Congo), sobre la paz, la seguridad y el desarrollo de las provincias de Kivu Norte y Kivu Sur.** Esta iniciativa, que terminará el 23 de enero, no será suficiente y el grupo armado de oposición hutu FDLR (Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda) hará un llamamiento para llevar a cabo conversaciones de paz con el Gobierno tutsi de Ruanda. El grupo armado de oposición tutsi CNDP (Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo), liderado por el coronel Laurent Nkunda, hará un llamamiento a Alemania, entre otros, para que realice tareas de mediación entre ellos y el Gobierno de la R. D. Congo.

En este mismo mes **Centenares de personas mueren en enfrentamientos tribales en Kenia tras las elecciones presidenciales del 27 de diciembre de 2007.** Después del triunfo de Muai Kibaki con un pequeño margen de diferencia sobre el líder de la oposición Raila Odinga se producen graves enfrentamientos en los que, hasta febrero, morirán alrededor de 1.500 personas y unas 600.000 se verán obligadas a desplazarse.

En este mismo mes **Bombardeos de las Fuerza Aérea chadiana a posiciones rebeldes chadianas en Darfur Occidental (Sudán).** El Gobierno chadiano amenaza con realizar nuevos bombardeos en territorio sudanés, lo que podría llevar a un conflicto regional. Al mismo tiempo, la UNAMID (Operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur) comienza su despliegue en las zonas de la región más afectadas por el conflicto, reemplazando a la AMIS (Misión de la Unión Africana en Sudán).

2

Día 3 **Atentado en el sudeste de Turquía.** Un atentado en la ciudad de Diyarbakir reivindicado por el PKK (Partido de los Trabajadores del Kurdistán) deja siete muertos, incluidos cinco estudiantes, y 70 heridos.

Día 14 **Ataque al hotel Serena de Kabul (capital de Afganistán).** En el atentado, perpetrado con fuego de rifles y bombas suicidas por combatientes talibanes vestidos con uniformes de las Fuerzas de Seguridad Nacional Afganas, mueren ocho personas y nueve resultan heridas, afganas y extranjeras. Sale ileso el ministro noruego de Asuntos Exteriores, Jonas Gahr Stoere, alojado en el hotel.

Día 31 **Se inmola un hombre en una mezquita de Lashkarga, capital de la provincia de Helmand (Afganistán).** Resultan heridas 18 personas, entre ellas un menor de cuatro años, y mueren el vicegobernador de la provincia, Haji Pir Mohamed, y otras cinco personas.

3

En este mismo mes **Represión sobre la comunidad hmong de Laos.** Líderes de la comunidad hmong denuncian que su comunidad en el interior de Laos se ha reducido de 18.000 a 7.000 personas en los últimos años, tanto por la represión militar como por las precarias condiciones de vida en las que viven los hmong en las regiones selváticas del país. En las mismas fechas, Radio Free Asia denuncia que las Fuerzas Armadas de Laos, auxiliadas por las de Vietnam, habrían incrementado la represión contra la comunidad hmong. Según la organización Fact Finding Mission, entre mediados de enero y mediados de febrero 72 personas hmong habrían muerto en Laos.

6

En este mismo mes **Movilizaciones en Uzbekistán ante los problemas de suministro de gas y electricidad.** En un período de temperaturas muy bajas y ante las interrupciones en el suministro de gas y electricidad, centenares de personas se manifiestan en las zonas de Fergana, Khojeili y Zafarabad.



En este mismo mes **Un informe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) indica que cuatro millones de iraquíes pasan hambre y que el 40 % de la población no tiene acceso a agua potable.** Todo esto sucede a pesar de la riqueza proveniente del petróleo y de la prosperidad económica.



En este mismo mes **Contactos confidenciales entre Israel y Hamas en Suiza.** Hamas ofrece un alto el fuego a Israel a cambio del fin de los ataques del Ejército israelí y la reapertura de los puntos de tránsito de Gaza.

1 Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones… / **7** Otros (informes, datos, estadísticas…) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí

Febrero

1

Día 2 **Ofensiva rebelde chadiana contra la capital, Yamena**. Tras esta el régimen de Idriss Déby está a punto de ser derrocado, pero la intervención militar francesa fuerza la retirada. Chad responsabiliza a Sudán y se alcanza un nuevo acuerdo de paz en Dakar, el sexto en los dos últimos años, que lleva a la creación de un Grupo de Contacto liderado por Libia. Este grupo se encarga del diseño de la Fuerza de Observación chadianosudanesa, compuesta por 1.000 soldados de cada país que patrullarán la frontera común.

Día 17 **Proclamación de independencia de Kosovo por su Parlamento**. La nueva Constitución aprobada por el Parlamento kosovar establece que Kosovo es una república parlamentaria, secular y democrática. Durante los primeros meses tras la proclamación se dan protestas de algunos grupos serbios, entre ellas manifestaciones violentas en Belgrado o acciones de protesta en Mitrovica (norte de Kosovo), con choques entre manifestantes serbios y tropas internacionales; el balance es de 180 heridos y la muerte de un policía de la UNMIK (Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo). Se producen también medidas de boicot, como el rechazo al mando albanés por 300 policías serbokosovares. La independencia de Kosovo será reconocida a finales de año por 53 países, entre ellos 22 de la Unión Europea (UE).

Día 18 **Elecciones legislativas en Pakistán**. El partido de la fallecida ex primera ministra Benazir Bhutto, PPP, vence en las elecciones legislativas. Musharraf es el principal derrotado.

Día 21 **El ejército de Turquía lleva a cabo en el sudeste una operación terrestre transfronteriza de ocho días contra el PKK**. Esta llega tras la oleada de ofensivas aéreas del ejército de Turquía realizadas desde finales de 2007. El balance oficial confirma 240 bajas del PKK y 24 de militares, mientras el PKK habla de 100 muertes de militares y unas 10 del grupo armado.

Día 28 **Tras los crueles enfrentamientos en Kenia las presiones locales e internacionales dan paso a un acuerdo de reparto de poder**. El presidente, Muai Kibaki, y el opositor, Raila Odinga, llegarán a configurar un Gobierno de unidad en abril.

En este mismo mes **Enfrentamientos entre las tropas progubernamentales (milicias yanyauid) y las fuerzas rebeldes en Sudán**. 58.000 personas son forzadas a huir de sus casas.

En este mismo mes **Cientos de combatientes del CPI-M (Partido Comunista de la India-Maoísta) atacan diversos puestos de policía**. Mueren 14 miembros de las fuerzas de seguridad y civiles.

2

Día 10 **Atentados contra el presidente y el primer ministro en Timor Oriental**. Un grupo de rebeldes lleva a cabo un doble intento de asesinato contra el presidente, Jose Ramos-Horta, y el primer ministro, Xanana Gusmão. Este último sale ileso, mientras que Ramos-Horta resulta gravemente herido. Durante el ataque muere el líder del grupo rebelde, Alfredo Reinado. El Gobierno impone el estado de emergencia y el toque de queda, a la vez que autoriza el despliegue de 200 efectivos adicionales australianos para perseguir a los responsables del atentado, con la ayuda de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad Internacionales.

Día17 **Atentado suicida en la periferia de la ciudad de Kandahar (Afganistán)**. Mueren alrededor de 70 civiles y decenas resultan heridos cuando un hombre se inmola haciendo estallar una bomba cerca de un combate de perros presenciado por unas 500 personas en Argandab. Se trata del atentado más sangriento desde el inicio de la guerra, del que las autoridades afganas responsabilizan a los talibanes.

Día 18 **Atentado suicida con coche bomba en Spin Boldaq (distrito de la provincia afgana de Kandahar fronterizo con Pakistán)**. Hay 35 civiles muertos y 27 heridos, así como tres soldados canadienses heridos. Los talibanes reivindican la autoría de este atentado dirigido contra tropas canadienses, pero niegan haber causado la muerte de civiles.

5

En este mismo mes **Casi 13.000 personas desplazadas en el sur de Kazajistán debido a las inundaciones**. Estas son provocadas por las fuertes lluvias y la nieve derretida.

En este mismo mes **El fenómeno La Niña causa graves inundaciones en Bolivia y Ecuador**. Más de 700.000 personas se ven afectadas.

9

Día 27 **Ataque del ejército israelí a gran escala en Gaza. Mueren 125 palestinos en los cinco días siguientes**. Días antes Hamas había reivindicado un atentado suicida en la zona de Neguev.

Marzo

1

Día 7 **Azerbaiyán rompe el alto el fuego en la línea de demarcación en la región de Nagorno-Karabaj, donde aumenta la tensión**. Según Azerbaiyán, cuatro de sus soldados y otros 12 armenios mueren en un tiroteo, mientras que Armenia ofrece un balance de ocho bajas propias. Ambos países se acusan mutuamente de lo sucedido.

Día 10 **Acuerdo histórico entre los Gobiernos de Benín y Burkina Faso**. Se llega a una solución sobre los territorios y las localidades de la disputada región fronteriza con el fin de evitar que se produzcan conflictos.

Día 15 **Expira la fecha marcada para el desarme forzoso del grupo armado hutu ruandés FDLR**. El Ejército congolés incumple el Acuerdo de Nairobi entre Ruanda y R. D. Congo de noviembre de 2007, al conseguir solo en parte el desarme de algunas milicias escindidas de las FDLR reclamado por Ruanda.

A mediados de este mes **Incursión de las Fuerzas Armadas eritreas en Yibuti**. Con el pretexto de llevar a cabo obras de ingeniería civil eritrea en la frontera, el ejército eritreo ocupa la zona de Ras Dumeira y la isla Dumeira, hasta el momento bajo soberanía de Yibuti sin que existiera un acuerdo definitivo en torno a la cuestión fronteriza.

Día 25 **Invasión de las Fuerzas Armadas y de una Fuerza de la UA (Unión Africana) para recuperar el control de la isla rebelde de Anyuán (Comoras)**. Esta misión, que tiene por objetivo capturar al presidente, Mohamed Bacar, produce un aumento de la tensión en el primer trimestre de 2008 en el archipiélago de Comoras.

En este mismo mes **Los rebeldes tuareg rompen el alto el fuego en Malí**. Se produce así una falta de cumplimiento del acuerdo alcanzado a finales de 2007 entre el Gobierno y la facción del grupo armado tuareg ADC (Alianza Democrática para el Cambio), denominada *23 de Mayo* y liderada por Ibrahim ag Bahanga. El fracaso del acuerdo, que debería haber supuesto una reducción de la presencia militar en la región de Kidal (norte), lleva a un aumento de los ataques contra objetivos militares, unidos a la explosión de minas antipersonas. El ejército llevará a cabo una dura campaña en la zona, generando el desplazamiento de más de 1.000 personas hacia Burkina Faso.

2

Día 13 **Atentado con coche bomba cerca del aeropuerto de Kabul (Afganistán)**. Mueren al menos seis civiles afganos y al menos 35 resultan heridos en este atentado perpetrado contra soldados estadounidenses.

4

Día 29 **Elecciones generales en Zimbabue**. Tras estas llega el colapso total económica, política y socialmente, a la vez que aumenta la represión política. Milicias próximas al partido presidencial ZANU-PF (Unión Nacional Africana de Zimbabue – Frente Patriótico) persiguen a opositores políticos, dirigentes del MDC (Movimiento para el Cambio Democrático) y líderes de la sociedad civil. Según datos de ONG locales, entre marzo y abril más de 163 personas mueren, otras 5.000 son torturadas y más de 50.000 se ven obligadas a desplazarse por la violencia, especialmente en zonas rurales.

6

Día 10 **Miles de personas protestan en el Tíbet contra el Gobierno chino en el aniversario del fallido levantamiento del pueblo tibetano en 1959**. La ola de violencia se extiende a otras provincias y a países limítrofes con una importante presencia tibetana. Miles de efectivos de seguridad son desplegados y se expulsa a los periodistas de la región. Según el Gobierno tibetano en el exilio, unas 140 personas mueren y otras miles son detenidas. Para Pekín las cifras resultan significativamente menores y el Dalái Lama resulta ser el instigador de los actos de violencia, por tener una agenda secesionista oculta y querer dañar la imagen internacional de China con motivo de los Juegos Olímpicos de agosto.

8

Día 25 **El ejército iraquí inicia una operación a gran escala contra milicias chiíes en Basora y posteriormente en Bagdad**. Esta operación, que cuenta con asistencia estadounidense y británica, se produce semanas después de la renovación del alto el fuego por parte de la milicia del Mahdi del clérigo chií Muqtada al Sader. En tres semanas mueren más de 1.000 personas y más de 2.000 resultan heridas, la mayoría civiles.

Abril

1

Día 3 **En Burundi, es sentenciado a 13 años de prisión Husein Radyabu, antiguo presidente del partido CNDD-FDD (Congreso Nacional para la Defensa de la Democracia – Fuerzas para la Defensa de la Democracia)**. Otras cinco personas son

1 Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí

detenidas junto a él por conspirar para crear un nuevo grupo armado.

Día 8 **Elecciones municipales en Egipto en medio de un clima de fuerte represión política dirigida contra los Hermanos Musulmanes (HM)**. Después del boicot de los HM en protesta por el arresto de 900 de sus miembros, la participación no alcanza más que el 3 %.

Día 10 **Elecciones históricas en Nepal. Los votantes eligen una Asamblea Constituyente encargada de elaborar una nueva Constitución**. Los rebeldes maoístas, que habían firmado un tratado de paz con el Gobierno, ganan 120 de los 240 escaños.

En este mismo mes **Ataque contra un campamento del grupo Abu Sayaf en Mindanao (Filipinas)**. Cerca de 200 personas mueren o resultan heridas.

2

Día 17 **En la provincia de Nimroz (suroeste de Afganistán), un hombre se inmola haciendo estallar una bomba en un mercado**. Mueren 23 personas, incluidos dos policías de alto rango, y otras 35 resultan heridas, entre ellas menores y mujeres. No queda claro quién es el responsable del atentado.

4

En este mismo mes **En el estado indio de Manipur el hostigamiento contra la población civil continúa en forma de secuestros, ejecuciones y extorsiones por parte de los grupos armados**. Entre abril y junio un total de 230 funcionarios renuncian a sus cargos como rechazo a dichos pagos forzados.

5

En este mismo mes **Las escasas cosechas y el elevado aumento del precio de la energía llevan a un incremento dramático del precio de la comida en todo el mundo**. Los países pobres importadores se ven gravemente afectados.

En este mismo mes **En las regiones rurales del sureste de Etiopía se sufren de nuevo las consecuencias de las escasas lluvias**. Alrededor de 950.000 personas requieren con urgencia asistencia humanitaria.

6

En este mismo mes **El alza de los productos básicos desata violentas protestas en Haití**. Cinco personas mueren y varias decenas resultan heridas durante los disturbios, a la vez que diferentes edificios públicos y de las Naciones Unidas son saqueados e incendiados. El Parlamento fuerza la dimisión del entonces primer ministro por considerar que no está sabiendo gestionar la situación de emergencia; la crisis política e institucional que sigue no se resolverá sino a finales de julio, con el nombramiento de Michèle Pierre-Louis como nueva primera ministra.

7

Día 4 **Celebración del Día Internacional contra las minas antipersonas**. El secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, subraya la necesidad de que todos los países ratifiquen el Tratado de Otawa, y en particular China, EE. UU., la India, Irán, Israel, Pakistán y Rusia, países productores de minas.

Día 10 **Elecciones a la Asamblea Constituyente y abolición de la monarquía en Nepal**. Gana en los comicios el CPN-M y el líder maoísta Pushpa Kamal Dahal es nombrado primer ministro. La nueva Cámara aprueba con mayoría la abolición de la monarquía y Nepal se constituye oficialmente en una República Federal Democrática.

Día 22 **Comienzan a recogerse los datos para elaborar el censo nacional en Sudán**. Hasta el día 5 de mayo el Gobierno se encargará de recoger los datos para elaborar el censo nacional, elemento clave del Acuerdo General de Paz firmado entre el sur y el norte de Sudán por estar destinado a determinar la proporción de los puestos asignados en el Gobierno para Sudán Meridional después de las elecciones nacionales.

En este mismo mes **Organizaciones de mujeres afganas y pakistaníes expresan su preocupación ante los acuerdos en las negociaciones de paz con los talibanes**. El Gobierno pakistaní firma un acuerdo de paz con la insurgencia talibán pakistaní liderada por Maulana Fazlullah en la zona de Swat (Provincia Fronteriza del Noroeste). La insurgencia talibán renuncia a las acciones armadas y el Gobierno accede a la imposición de la sharia en la zona, siendo obligación de los talibanes permitir a las mujeres llevar a cabo sus obligaciones en sus puestos de trabajo. Sin embargo, el temor a la imposición de una determinada interpretación de la sharia hace que diversas organizaciones de la sociedad civil expresen su preocupación por la firma de este acuerdo. Del mismo modo, posteriormente los colectivos de mujeres afganas temerán que los talibanes con los que se busca un acuerdo de paz pasen a formar parte del Gobierno del país.

Mayo

1

Día 6 **El Gobierno libanés decide actuar contra la organización chií Hezbola ilegalizando su red de telecomunicaciones**. Esto desencadena violentos incidentes

durante tres días, resultado también de la enorme tensión vivida en el país en los primeros meses del año. Hezbola toma por la fuerza el oeste de Beirut y se enfrenta a las milicias suníes, con un balance de 80 víctimas mortales. La tensión desciende cuando la mayoría gubernamental y la oposición alcanzan un acuerdo en Qatar el 21 de mayo. El trato establece la elección de Michel Suleiman como presidente del país, tras meses de bloqueo, y la formación de un Gobierno de unidad nacional en el que Hezbola dispone de poder de veto a cambio de renunciar a utilizar sus armas en un conflicto interno.

Día 10 **El JEM (Movimiento para la Justicia y la Igualdad) lleva a cabo una ofensiva en Jartum (Sudán)**. Su intención, derrocar al Gobierno, será repelida y causará más de 220 víctimas mortales. Por otro lado, desde el día 13 tienen lugar enfrentamientos entre las fuerzas gubernamentales sudanesas y el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLM-A) en la ciudad de Abyei, a causa de los cuales 50.000 personas son obligadas a huir.

Día 13 **Tercer aniversario de la masacre de Andiján (Uzbekistán)**. El Gobierno sigue rechazando el establecimiento de una investigación independiente.

Día 21 **Los Gobiernos de Israel y Siria anuncian el inicio de negociaciones de paz**. Las conversaciones, que cuentan con la mediación de Turquía, se retoman desde 2000 y después de más de seis décadas de disputa, con tres guerras y la ocupación de los Altos del Golán por Israel. Sin embargo, las negociaciones quedarán detenidas tras el ataque israelí sobre la Franja de Gaza a finales de diciembre.

En este mismo mes **Durante abril y mayo tienen lugar fuertes combates en Yemen**. El conflicto entre el ejército y los seguidores de al Huthi en la provincia septentrional fuerza a 40.000 personas a desplazarse en la ciudad de Saada.

5

Día 2 **En Myanmar el ciclón Nargis causa terribles daños en el Delta de Irrawadi y en la capital del país, Yangón. Hay más de 140.000 víctimas mortales y casi un millón de personas sin hogar**. En los días que siguen a la tragedia, el Gobierno prohíbe el acceso a la zona más afectada por las lluvias (Delta del Irrawadi, sur) a las organizaciones humanitarias internacionales, alegando estar defendiendo la soberanía del país. Esto repercute en un aumento del número de víctimas. Gracias a la actuación diplomática del secretario general de la ONU y de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), la Junta accede a establecer mecanismos para gestionar el desastre humanitario. La entrega de la ayuda se complica por la completa destrucción de las principales vías de comunicación. Se dan numerosas denuncias contra agentes gubernamentales por el cobro de tasas y por los abusos contra la población civil beneficiaria de la ayuda. Más de 1,7 millones de personas recibirán asistencia, si bien el llamamiento de emergencia lanzado por las Naciones Unidas y las ONG apenas logra recaudar la mitad de los fondos solicitados. A pesar de todo, la rápida actuación en la distribución de agua potable logra evitar la extensión de epidemias en la zona afectada.

Día 12 **Un terremoto de magnitud 7,9 sacude el oeste de China. Al menos 90.000 personas mueren, cientas resultan heridas y alrededor de cinco millones se quedan sin hogar en la provincia de Sichuan**. Se trata del desastre natural de mayor gravedad en el país en tres décadas.

6

Día 7 **Huelga general en Nicaragua por el encarecimiento del combustible**. Como consecuencia de las protestas los productos básicos escasearán en los establecimientos a partir del día 12.

En este mismo mes **Huelgas y protestas masivas en Egipto ante el alza de los precios de los alimentos y la escasez de pan**. En los incidentes que tienen lugar entre abril y mayo fallecen 15 personas.

7

Día 18 **El Consejo de Europa transforma el Food Aid Working Party en el Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid (COHAFA)**. Este cambio, continuación del Plan de acción del Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria, busca que el nuevo grupo proporcione representantes de los Gobiernos de los Estados miembros y la Comisión con un foro específico de debate sobre cuestiones de políticas de ayuda humanitaria y alimentaria. Asimismo, la Comisión Europea decide establecer políticas para controlar la crisis de los alimentos con el fin de mitigar los efectos de los crecientes precios de los alimentos sobre la población más desfavorecida.

1 Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración /
4 Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes /
6 Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) /
8 Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí

Junio

1

Día 10 **Varios soldados eritreos disertan hacia Yibuti**. Esto desencadena la represalia eritrea contra las posiciones militares yibutianas, provocando la muerte de 44 soldados yibutianos, un centenar de heridos y 19 desaparecidos.

Día 22 **Firma del Acuerdo de Paz Global por parte del Gobierno, el APRD (Ejército Popular para el Restablecimiento de la República y la Democracia) y la UFDR (Unión de Fuerzas Democráticas para la Coalición) en la República Centroafricana**. Este facilita el avance para el inicio del Diálogo Político Inclusivo (DPI).

Día 29 **Irán amenaza con cerrar el estrecho de Ormuz, ruta clave para el transporte de petróleo**. Esto sucede como respuesta a los ejercicios militares israelíes y a las alusiones a un posible ataque.

Finales de este mes **En el Delta del Níger (Nigeria), el MEND (Movimiento para la emancipación para el Delta del Níger) establece diversos altos el fuego unilaterales**. Estos tienen lugar tanto a finales de junio como de septiembre. No tendrán éxito.

En este mismo mes **Violencia e intimidación en la campaña presidencial en Zimbabue**. Al mismo tiempo surgen rápidamente crecientes necesidades humanitarias.

2

Día 8 **Atentado doble en Argelia. Una doble explosión causa la muerte de 12 personas, entre ellas un ciudadano francés, primer francés fallecido en un atentado en Argelia desde 1994**.

3

En este mismo mes **Revueltas por los rumores sobre una repatriación de la comunidad hmong a Laos**. Se da un brote de violencia en un campamento de personas refugiadas hmong en el nordeste de Tailandia ante el temor a una movilización hacia Laos, donde tanto la comunidad hmong como organizaciones de derechos humanos y algunos Gobiernos consideran que su seguridad no está garantizada. Habrá unos 1.500 hogares incendiados, según varias organizaciones –aunque el Gobierno habló de 400–, los accesos al campamento permanecerán bloqueados y se darán enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas tailandesas y personas refugiadas, lo que provoca unas 600 detenciones. Finalmente el Gobierno tailandés repatria a 840 personas y deja abierta la posibilidad de hacer lo mismo en un futuro con las 6.700 personas que permanecen en Tailandia.

4

Día 16 **Suspensión del proceso contra el primer sospechoso de crímenes de guerra ante la Corte Penal Internacional (CPI), el ex señor de la guerra congolés Thomas Lubanga**. El juicio a Lubanga, programado para comenzar en junio de 2008, debía ser el primero que celebrase la CPI. Sin embargo, los jueces indicarán que no se le podía garantizar un juicio justo porque la fiscalía había ocultado pruebas a la defensa.

Día 18 **El Parlamento Europeo aprueba la Directiva Retorno, según la cual se armonizan las políticas de expulsión de los alrededor de ocho millones de residentes ilegales no comunitarios**. Esta medida será duramente criticada por diversos sectores sociales.

5

En este mismo mes **El noreste de la India se ve fuertemente afectado por las fuertes lluvias del monzón**. La escasez de comida y los problemas de deslizamiento de barros como consecuencia de las lluvias se cobran cientos de vidas y desplazan a cientos de miles de personas.

6

Día 17 **Miles de personas exigen en Perú un mayor reparto de los ingresos derivados de la empresa Southern Peru**. El Gobierno impone el estado de emergencia en los departamentos de Moquegua y Tacna para controlar las protestas. El Gobierno de Alan García volverá a verse confrontado a grandes protestas en agosto, cuando cientos de indígenas de las regiones amazónicas se opongan a una legislación que facilita la venta de sus tierras y el asentamiento en la región de empresas mineras y energéticas.

Día 23 **Violentas protestas en Jamu y Cachemira**. Estas se registran tras la asignación del Gobierno de Jamu y Cachemira de unas tierras para la peregrinación de la comunidad hindú.

7

Día 19 **El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba la Resolución 1820 sobre violencia sexual a propuesta del Gobierno de EE. UU.** Con esta Resolución se busca una solución al uso de este tipo de violencia como arma de guerra en los conflictos armados abiertos en la actualidad, enormemente preocupante en lugares como R. D. Congo. La Resolución 1820 completa la Resolución 1325 sobre las

mujeres, la paz y la seguridad, aprobada en el año 2000 también por el Consejo de Seguridad y en la que se instaba a todas las partes en conflicto a garantizar la protección de las mujeres y las niñas frente a esta violencia.

En este mismo mes **Se publican dos informes de Human Rights Watch (HRW) en los que se acusa al Gobierno etíope de haber cometido crímenes de guerra en la región de Ogadén**. Entre los crímenes se cuentan ejecuciones extrajudiciales, torturas y violencia sexual, sucedidos en el transcurso de la campaña militar iniciada en junio de 2007.

8

En este mismo mes **Iraq e Irán firman un memorando de entendimiento**. Se persigue con este impulsar la cooperación bilateral en materia de defensa en relación al conflicto iraquí.

9

Día 19 **Comienza el cese total de hostilidades de seis meses en Gaza, pactado el 17 de junio entre Israel y Hamas con mediación egipcia**. A finales del año, Hamas manifestará que no renueva la tregua.

Julio

1

Día 2 **Miembros del Ejército colombiano llevan a cabo el rescate de Ingrid Betancourt haciéndose pasar por trabajadores humanitarios.** La ex candidata a la presidencia colombiana, en poder de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) desde la campaña electoral de 2002, es rescatada en el departamento de Guaviare. Junto a ella son también liberados tres ciudadanos estadounidenses y 11 soldados colombianos. La liberación es el desenlace de la operación Jaque, preparada durante meses por militares colombianos que han fingido ser activistas de una ONG con el fin de establecer contactos directos con la organización. En esta operación se utilizará el emblema de la Cruz Roja, así como el del IECAH, entre otros. El Comité Internacional de la Cruz Roja afirmará no haber participado en esta operación y condenará el uso de su emblema en lo que se considera una violación del Derecho Internacional Humanitario.

Día 7 **El templo de Preah Vihear es declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, lo que repercute en un aumento de la tensión diplomática entre Tailandia y Camboya**. Esto sucede en un contexto de enfrentamientos, los más graves de los últimos años.

Día 9 **Siete miembros de las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas mueren y 22 resultan heridos en Darfur**. Su convoy es atacado en una emboscada llevada a cabo por hombres en camiones y a caballo.

Día 9 **Irán lanza nueve misiles, entre ellos uno de largo alcance.** Este hecho es calificado por EE. UU. de *provocación*.

Día 31 **El Consejo de Seguridad de la ONU se ve obligado a cancelar la UNMEE (Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea)**. Eritrea había ejercido una fuerte presión sobre la UNMEE mediante la interrupción del suministro de combustible y alimentos, lo que fuerza primero su salida del país y más adelante su desmantelamiento. Con la misión anulada, cualquier incidente en la frontera podría reabrir el conflicto que tuvo lugar entre 1998 y 2000.

En este mismo mes **En Yemen, el Ejército y los seguidores de al Huthi alcanzan un nuevo alto el fuego.** Sin embargo, el Gobierno y los al huthistas se acusarán mutuamente de la violación del acuerdo. Líderes rebeldes denunciarán el bloqueo de la ayuda humanitaria por parte de las autoridades, a la vez que organizaciones internacionales alertan del deterioro de las condiciones de salud para la población en las zonas afectadas.

2

Día 7 **Atentado suicida en la embajada india en Kabul (Afganistán)**. Este atentado con coche bomba colocado en la entrada del reciento deja 40 muertos y 140 heridos. El Gobierno afgano responsabiliza a los servicios de inteligencia pakistaní. Trae consigo un enfriamiento de las relaciones entre Afganistán y Pakistán.

Día 25 **Un atentado en la ciudad de Bangalore (sur de la India) deja dos muertos**. Al día siguiente, otro atentado mata a 49 personas y deja un centenar de heridos en la ciudad de Ahmedabad (oeste del país). El ataque es atribuido a los muyahidines indios.

Día 27 **Atentado en Estambul (Turquía)**. Hay 17 muertos y 150 heridos en este doble atentado atribuido al PKK.



Día 14 **El fiscal jefe de la CPI emite una petición de orden de arresto contra el presidente sudanés, Omar al Bashir, acusado de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra en Darfur**. Luis Moreno Ocampo, fiscal jefe de la CPI, fue duramente criticado a raíz de esta petición. Un panel de la CPI compuesto por tres jueces queda encargado de decidir a principios de 2009 la conveniencia de emitir una orden de arresto contra al Bashir o abstenerse por no existir pruebas que la sostengan. Al Bashir es el primer jefe de

1 Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí

Estado en activo que se enfrentaría a cargos por genocidio. La decisión es criticada por la UA, la Liga Árabe y China, que solicitan que se posponga el proceso, temiendo un posible impacto sobre la UNAMID, el proceso de paz y la situación humanitaria.

Día 21 **Radoban Karadzic es arrestado por las autoridades serbias**. Hacía 13 años que el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) había dictado la orden de búsqueda y captura para el ex presidente de la autoproclamada República Serbia de Bosnia-Herzegovina.

7

En este mismo mes **El Consejo de la UE aprueba el Plan de acción de cinco años de duración diseñado por la Comisión**. Esto se lleva a cabo con el fin de aplicar el Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria.

9

Día 25 **Explosión de una bomba en la Franja de Gaza.** Mueren cinco miembros de Hamas y una menor. Este hecho es la culminación de la tensión por los repetidos llamamientos de Mahmud Abbas a Hamas para que abandone el poder en la Franja, al igual que por las detenciones y la represión mutua, como el cierre de organizaciones vinculadas a Hamas en Cisjordania. Hamas responderá a la explosión lanzando una operación contra el clan Hillis, vinculado a Fatah, lo que provoca la muerte de una decena de personas. Alrededor de 180 miembros del clan huyen a Israel y, tras ser obligados a volver, 30 de ellos serán detenidos por Hamas.

Agosto

1

Día 4 **La Corte Suprema suspende la firma del Acuerdo sobre territorios ancestrales del pueblo moro en Filipinas**. Se desencadena un grave brote de violencia y alrededor de 400.000 personas son obligadas a desplazarse.

Día 6 **Golpe de Estado en Mauritania**. El golpe llevado a cabo por el general Mohamed Uld Abdelaziz puso fin a la presidencia de Sidi Uld Cheij Abdellahi, elegido en marzo de 2007 dentro del proceso de transición iniciado un año y medio antes. Tras el golpe de Estado el presidente y el primer ministro serán arrestados. El Consejo de Seguridad de la ONU condena el golpe de Estado el 19 de agosto, y la UA, Francia, EE. UU. y el Banco Mundial suspenden la ayuda no humanitaria al país.

Día 7 **Declaración unilateral de alto el fuego de Georgia boicoteada por Osetia del Sur**. Tras la escalada de violencia en Osetia del Sur durante los primeros días de agosto, el ejército georgiano lanza una ofensiva militar a gran escala sobre la capital surosetia. Rusia responde de forma inmediata y masiva con una intervención militar, lo que da paso a una guerra internacional de varios días.

Día 10 **Referéndum revocatorio en Bolivia**. El presidente y los prefectos de los departamentos orientales son ratificados con altos porcentajes de votación. En los días posteriores, sin embargo, numerosas personas mueren o resultan heridas durante varios enfrentamientos en los departamentos orientales.

Día 11 **Georgia anuncia su retirada de Osetia del Sur, una vez que el ejército ruso se había adentrado ya en Georgia**. En su ofensiva, el ejército ruso ocupa bases militares y destroza de forma sistemática las infraestructuras militares y civiles, bloqueando el eje terrestre este-oeste del país.

Día 12 **El acuerdo de alto el fuego mediado por Francia marca el fin de las hostilidades a gran escala entre Rusia y Georgia**. Rusia inicia su retirada de Georgia, mientras prolonga su presencia en zonas adyacentes a Abjasia y Osetia del Sur, en las que se producen abusos contra civiles por parte de las milicias secesionistas. Georgia contabiliza 326 georgianos muertos –de los cuales 155 civiles– y Rusia 133 osetios fallecidos, mientras el ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) habla de 192.000 desplazados. Además, el conflicto armado entre Georgia y Rusia supone un punto de inflexión para Abjasia: tras la guerra abierta, la zona del Alto Kodori –en manos georgianas desde 2006– queda bajo control de las fuerzas abjasias y rusas; unos 3.000 georgianos huyen de dicha área y Rusia reconoce de manera formal la independencia de Abjasia.

Día 18 **Nigeria entrega oficialmente la soberanía sobre la península de Bakasi a Camerún**. Se respeta así la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de la ONU sobre esta disputa territorial surgida tras la independencia. Más de 75.000 personas se desplazan desde Bakasi hacia Nigeria, algunas de ellas alegando haber sido amenazadas por las fuerzas de seguridad camerunesas. No obstante, diversos miembros del equipo de las Naciones Unidas advierten que se podía haber producido un efecto llamada por la oferta de nuevos terrenos para los nigerianos residentes en Bakasi que desearan regresar al país.

Día 28 **El CNDP de Laurent Nkunda rompe definitivamente el frágil alto el fuego en R. D. Congo**. Esto da lugar a una grave escalada de la violencia.

Día 22 **Ataque aéreo de EE. UU. sobre Herat (Afganistán).** Mueren 90 civiles, 60 de ellos menores. Al mismo tiempo destaca, durante los meses de verano, la virulencia de los ataques insurgentes y contrainsurgentes en el sur y en el este del país. Por otra parte, en agosto mueren cuatro trabajadores humanitarios del Comité Internacional de Rescate en Afganistán, tras lo cual la UE reitera su petición de respeto al Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Día 24 **Acuerdo histórico entre Israel y el Líbano**. Ambos países deciden restablecer relaciones diplomáticas y establecer la delimitación de su frontera común por primera vez desde la independencia libanesa en 1943 y después de años de tensas y complejas relaciones.

En este mismo mes **En Chechenia (Rusia) la organización rusa Memorial contabiliza 33 insurgentes muertos y 70 heridos entre junio y agosto, los meses con mayor índice de violencia**. Esta misma organización detecta un incremento en el número de secuestros desde el mes de mayo y alerta de la quema de casas de familiares de supuestos rebeldes por parte de las autoridades, como un nuevo método contrainsurgente del régimen checheno. Al menos 17 viviendas fueron quemadas en los meses de verano.

En este mismo mes **La crisis regional entre Georgia y Rusia en agosto genera cierta disposición al acercamiento entre Armenia y Azerbaiyán**. En el proceso, Turquía y Rusia ganan protagonismo, hasta culminar en una declaración conjunta en noviembre entre Armenia, Azerbaiyán y Rusia, primer documento escrito conjunto desde 1994.

2

Día 13 **Atentados con bomba en el Líbano**. Entre las diversas bombas que estallan en estos días en Trípoli, la del día 13 fue la más grave, al morir 18 personas, la mitad de ellas soldados. Dos meses más tarde, miembros del grupo armado Fatah al Islam serán arrestados por las autoridades por su supuesta implicación en el atentado.

Día 19 **Atentado suicida en Argelia**. Un coche bomba estalla delante de la Academia de Policía de Les Isers, al este de Argel. Alrededor de 40 personas fallecen y otras 40 resultan heridas.

Día 20 **Doble explosión en Argelia**. El atentado se produce cerca de un hotel y de un cuartel militar en Buira, al sureste de la capital. En él mueren una decena de empleados de una compañía canadiense. La OQMI reivindica las acciones en el comunicado en el que afirma que actuaba en respuesta a las operaciones de las fuerzas de seguridad contra miembros de su organización. Los atentados de agosto en Argelia, con alrededor de 80 víctimas, son los más mortíferos en varios años.

3

Día 25 **Ataque al campo de Kalman (Sudán)**. Las Fuerzas Armadas atacan el campo de Kalman, en el que residen 90.000 personas, con el pretexto de que los campos esconden armamento y a personas vinculadas con los grupos armados. Matan a 48 personas.

En este mismo mes **El conflicto armado en Georgia provoca el desplazamiento de más de 190.000 personas**. Al menos 24.000 de estos 190.000, principalmente georgianos residentes en la provincia, no habían regresado a sus hogares al terminar el año por la persistente situación de inseguridad.

En este mismo mes **Desplazados internos en R. D. Congo**. Desde el mes de agosto, 250.000 personas, 100.000 de ellas en una sola semana, son obligadas a desplazarse al recrudecerse la violencia en la provincia de Kivu Norte. Gran parte de las personas afectadas se alojan con familiares o en campos de desplazados, si bien estos están en zonas de difícil acceso y gran inseguridad, ante el gran número de afectados. El compromiso logrado en noviembre con el líder del CNDP, Laurent Nkunda, para crear un corredor humanitario en la zona que facilite la asistencia a la población tendrá un impacto relativo, dado que la situación de inseguridad por los continuos combates impide igualmente el acceso de los trabajadores humanitarios a muchas zonas. El número de personas afectadas por el desplazamiento interno en R. D. Congo se fijará en 1,4 millones, de los que un millón se encontraban en Kivu Norte.

5

Día 18 **Las fuertes lluvias provocan un desbordamiento y un cambio del curso del río Kosi, lo que provoca que extensas partes tanto de Nepal como del estado indio de Bihar resulten inundadas**. Hay más de 33 millones de personas afectadas y alrededor de cuatro millones de desplazados, así como 150.000 hectáreas de cultivos destruidas.

En este mismo mes **La tormenta tropical Fay golpea el Caribe, dejándolo devastado a su paso**. En pocas semanas, la región vuelve a sufrir tres tormentas más (Gustav, Ike y Hanna). Haití será el país más dañado, en octubre. Cuba, República Dominicana, Jamaica y las islas Turcas y Caicos sufren también grandes daños.

1 Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí

En este mismo mes **Inundaciones en la región del Sáhel**. Las zonas afectadas son el norte de Níger y Malí, donde los combates entre la insurgencia tuareg y las Fuerzas Armadas aumentan el desplazamiento y la inseguridad alimentaria en la zona. El máximo responsable de la ONU para Asuntos Humanitarios, John Holmes, visita el Sáhel y señala que los niveles de desarrollo en la zona se están viendo perjudicados por el cambio climático, la inseguridad y el narcotráfico.

6

Día 26 **En Tailandia, los manifestantes partidarios de la oposición, liderados por la Alianza del Pueblo para la Democracia, ocupan la sede del Ejecutivo tras un mes de crecientes enfrentamientos entre partidarios y detractores del Gobierno**. Durante octubre y noviembre la violencia se incrementa nuevamente; algunas personas mueren y varios centenares resultan heridas por el estallido de distintos artefactos explosivos y por enfrentamientos con la Policía. El Gobierno impone el estado de emergencia ante las multitudinarias movilizaciones y la ocupación de los dos aeropuertos de la capital. A principios de diciembre, el Tribunal Constitucional fuerza la dimisión del primer ministro por fraude electoral y pocos días después el líder de la oposición, Abhisit Vejajiva, es nombrado nuevo primer ministro.

En este mismo mes **Manifestaciones en Comoras para exigir la dimisión del Gobierno**. El incremento de los precios, el impago de los salarios y el fracaso de las reformas anunciadas llevan a protestas en Anyuán y Moroni, en las que se pide la dimisión del recién nombrado Gobierno del presidente federal Ahmed Abdalá Sambi.

8

Día 8 **Explota un coche bomba en un mercado de la ciudad de Tal Afar (norte del país)**. Mueren al menos 16 personas y 20 resultan heridas. Por otro lado, el influyente clérigo chií al Sader propone el desarme de su milicia, aunque anuncia que mantendrá unidades de élite para combatir a las tropas estadounidenses en caso de que no se establezca un plan de retirada por parte de EE. UU.

Septiembre

1

Día 28 **Nueva Constitución en Ecuador**. Es aprobada por el 64 % de los votos, pero rechazada en la región de Guayaquil, la región más populosa y próspera del país y principal bastión de la oposición a Correa.

Día 12 **Se celebra en Asmara (Eritrea) una nueva reunión del Grupo de Contacto del Acuerdo de Dakar para resolver la tensión entre el Chad y Sudán**. Se anuncia el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países antes de la sexta reunión del Grupo de Contacto, prevista para noviembre, y el establecimiento de la misión conjunta chadianosudanesa para enero de 2009.

2

Día 14 **Ataque contra un destacamento del Ejército en Turine (Mauritania)**. Mueren 11 militares mauritanos y su guía civil en el ataque, reivindicado por la Organización de Al Qaeda en el Magreb Islámico (OQMI).

Día 14 **Atentados en Indonesia (Papúa Occidental)**. Estallan dos bombas en las instalaciones de la empresa estadounidense extractiva Freeport. Una tercera bomba es colocada en un aeropuerto construido por Freeport. Al mismo tiempo se suceden las protestas contra el impacto social y medioambiental provocados por dicha empresa.

Día 17 **Atentados en Yemen**. Grupos vinculados a Al Qaeda atacan la embajada de EE. UU. en la capital, Saná, causando la muerte de 16 personas.

Día 20 **Atentado contra un hotel en Pakistán**. Al Qaeda reivindica el atentado contra el hotel Marriott, en Islamabad, que causa 53 muertes y 250 heridos. Se pone en evidencia la falta de seguridad en todo el país, y no solamente de las zonas del noroeste y la provincia de Baluchistán.

Día 27 **Mueren 17 personas y 14 resultan heridas en un atentado en Damasco (Siria)**. A raíz de este, el presidente sirio, Bashar al Asad, acusa al entorno de Saad Hariri, en el Gobierno libanés, de complicidad con los autores, supuestamente integrantes de la organización Fatah al Islam. Se refuerzan las posiciones militares en la frontera.

3

Día 16 **El Gobierno de Sri Lanka obliga a las agencias de Naciones Unidas y a las ONG a salir de la región de Vani, en el norte del país**. En un contexto en el que la ruptura del acuerdo del alto el fuego y la reanudación de los enfrentamientos entre el ejército y los LTTE producen 230.000 desplazados, afectados asimismo por los devastadores efectos del monzón, esta directiva del Gobierno pone en peligro la subsistencia de decenas de miles de personas. Únicamente el Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC) tiene derecho a permanecer.

Día 30 **Desplazados en Colombia.** La ONG CODHES contabiliza 279.657 desplazados internos, un 41 % más que en el mismo período durante 2007, dando lugar a la mayor ola de

desplazamientos registrada en las últimas dos décadas. El Gobierno desmentirá estos datos.

5

Día 1 **La tormenta tropical Hanna llega a Haití, causando graves inundaciones**. Hay más de 500 víctimas mortales en la ciudad norteña de Gonaives. La ya delicada situación de los entre dos y tres millones de haitianos que previamente sufrían inseguridad alimentaria empeora tras quedar devastadas las cosechas, con un 23 % de la población con malnutrición crónica, y un 4,5 % con malnutrición severa. Se dan problemas en la gestión de la ayuda por parte de varias ONG. La falta de abastecimiento genera muertes por desnutrición en Belle Anse.

En este mismo mes **Fuertes inundaciones por el monzón en el oeste de Nepal**. Las agencias de ayuda informan de que hay casi 180.000 personas desplazadas.

En este mismo mes **Desnutrición y lluvias en Sudán**. Naciones Unidas alerta del aumento de las muertes por desnutrición en el sureste del país y de la incapacidad para acceder a las zonas afectadas por las lluvias.

7

Día 10 **El Fondo Fiduciario para las víctimas, perteneciente a la CPI, hace un llamamiento a fin de recaudar 10 millones de euros para mitigar las consecuencias de la violencia sexual en África**. Los conflictos armados en África hacen que casi dos millones de víctimas de la violencia sexual necesiten asistencia.

Día 12 **Representantes de 85 países se reúnen en Ginebra para reafirmar su compromiso con la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo**. Esta fue aprobada en 2006 por unos 40 países y hasta la fecha ha sido firmada por 94 países.

Día 16 **La Comisión Europea y el Parlamento Europeo organizan la conferencia Promoción de la obediencia al Derecho Internacional Humanitario: un gran reto, una responsabilidad global**. Los participantes establecen los pasos para mejorar y promover el DIH, así como para proteger el espacio humanitario.

Día 25 **La ONU presenta el *Informe del secretario general sobre las mujeres y la paz y la seguridad***. Este informe anual, elaborado en cumplimiento de la Resolución 1325 aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU, señala que las mujeres y las niñas continúan representando la mayor parte de las víctimas de las hostilidades armadas.

Octubre

1

Día 8 **El Parlamento turco extiende un año más la autorización para atacar al PKK en Iraq**. En el interior de Turquía la situación también se deteriora, con más de un centenar de muertes. Para el Ejército, 2008 es el más mortífero de los últimos años, con 178 bajas solo en los seis primeros meses –frente a las 114 de 2007–.

Día 29 **El Consejo de Seguridad de la ONU renueva el embargo de armas a Costa de Marfil**. La estabilidad del país se ve amenazada por la falta de aplicación del Acuerdo de Uagadugú en lo relativo al desarme, la desmovilización de combatientes y el nuevo retraso de las elecciones presidenciales.

2

Día 21 **Atentado en la India (Manipur)**. En Imfal, capital de estado, estalla un coche bomba, con 14 víctimas mortales y una treintena de heridos. El grupo PREPAK, con base en Myanmar, es acusado por las autoridades, mientras la facción Consejo Militar del Kangleipak Communist Party (KCP) reivindica la explosión.

Día 29 **Serie de atentados en Somalia (Somalilandia – Puntalandia)**. Se producen varios atentados en la capital de Somalilandia, Hargueisa, contra la embajada de Etiopía, oficinas de las Naciones Unidas y el palacio presidencial, causando 25 muertes. El mismo día tienen lugar otras acciones en Puntalandia, en concreto en la ciudad de Bosaso, con tres víctimas mortales, y de las que nadie se responsabiliza.

Día 30 **Explosiones en la India (Asam)**. 81 personas mueren y 300 resultan heridas en 13 explosiones casi simultáneas en varias ciudades del estado, en una acción reivindicada por el Islamic Security Force of Indian Mujahideen (ISF-IM), grupo que según la Policía se creó en el año 2000 en el distrito de Dubri para proteger los intereses de las minorías islámicas frente a los grupos armados bodos. A pesar de todo, el primer ministro del Estado afirma que está comprobada la participación del ULFA y el NDFB en los atentados, lo cual ambos rechazan.

3

En este mismo mes **Violencia interclánica en los campos de refugiados de Mandera (norte de Kenia)**. Esta será duramente reprimida.

En este mismo mes **Alrededor de 250.000 civiles se ven obligados a abandonar sus hogares en la provincia de Kivu Norte (R. D. Congo)**. Esto es consecuencia de los enfrentamientos entre el ejército y las fuerzas leales al renegado general Laurent Nkunda.

En este mismo mes **En la región de Darfur (Sudán), la violencia**

1 Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí

afecta a 250.000 desplazados. Después de cuatro años de conflicto, el número de desplazados internos alcanza los 2,5 millones de personas. Las Fuerzas de Paz internacionales y los trabajadores humanitarios sufren ataques cada vez más frecuentes.

En este mismo mes **Desplazamiento forzado en el noroeste de Pakistán**. 300.000 personas se ven obligadas a desplazarse en la agencia de Bayaur (FATA) entre finales de octubre y finales de año, como consecuencia de la campaña insurgente iniciada en agosto por el ejército. En el distrito de Swat, más de 15.000 personas se desplazarán y al menos 200 morirán en los últimos meses del año.

4

Día 30 **El presidente ruso destituye a Zyazikov y nombra como presidente de Ingusetia al general Yunus Bek Yevkurov**. Este es el resultado de lo que venía sucediendo en la República durante todo el año: los abusos por las autoridades, la corrupción y las luchas de poder. Yevkurov promete investigar las violaciones de derechos humanos y combatir la corrupción.

5

En este mismo mes **Las comunidades rurales de Zimbabue sufren las consecuencias de las malas cosechas**. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) lanza un nuevo plan de alimentación dirigido a los más vulnerables mientras la inflación anual en el país alcanza un récord de 231 millones por ciento.

En este mismo mes **Etiopía anuncia que, debido a la sequía, 6,4 millones de etíopes necesitan ayuda alimentaria urgentemente**. La crisis alimentaria ha empeorado rápidamente desde abril, cuando el Gobierno estimaba que alrededor de 2,2 millones de personas necesitarían ayuda de emergencia. La situación también se ha visto deteriorada por al aumento del precio de los alimentos y el combustible.

En este mismo mes **La Depresión tropical 16 causa fuertes lluvias, inundaciones y corrimientos de tierras, especialmente en Honduras y Guatemala**. Más de 250.000 personas se ven afectadas.

7

En este mismo mes **Uso de la violencia y la intimidación en R. D. Congo por parte del Gobierno**. Con ello se busca eliminar a opositores políticos, situación inadvertida ante la grave crisis desatada en el este. Será HRW quien denuncie estos sucesos en noviembre.

8

En este mismo mes **Ataques contra la comunidad cristiana en Mosul**. Estos graves ataques provocan el desplazamiento de miles de personas y se dan en un contexto de acusaciones contra las fuerzas de seguridad kurdas por no haberlo impedido y de condena a Al Qaeda, que niega cualquier responsabilidad en ello.

9

Día 20 **Egipto presenta una propuesta de acuerdo para formar un Gobierno palestino de consenso.** La negativa de Hamas a asistir a la reunión prevista impide cualquier acercamiento.

Noviembre

1

Día 12 **El Parlamento argelino aprueba la modificación de la Constitución**. Se amplía el número de mandatos del presidente, fijado hasta entonces en dos.

Día 12 **El presidente sudanés, al Bashir, proclama un alto el fuego unilateral ante la celebración de una cumbre en Qatar**. Aunque trata con ello de dar una imagen de compromiso y de búsqueda de la paz, el alto el fuego será violado reiteradamente, según denunciará Ban Ki-moon.

Día 20 **El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba la ampliación temporal de la MONUC (Misión de las Naciones Unidas en la R. D. Congo) en 3.100 cascos azules y policías**. A ello se suma la declaración unilateral de un alto el fuego por parte del general Nkunda, retirándose sus milicias y permitiendo el acceso humanitario.

Día 27 **El resultado de unos comicios locales provoca graves enfrentamientos en Nigeria**. Tras la victoria del PDP, el partido presidencial, se producen en la ciudad de Jos violentos enfrentamientos entre miembros de comunidades cristianas y musulmanas. Habrá más de 400 víctimas mortales y cientos de viviendas, mezquitas e iglesias incendiadas. Las Fuerzas Armadas controlan la situación tras imponerse el toque de queda en la ciudad. Al menos 500 personas habrían sido detenidas por su relación con los hechos. Por otro lado, un panel de expertos confirma que en Nigeria la falta de voluntad política del Gobierno federal y estatal favorece la crisis en la región del Delta del Níger, al mismo tiempo que señala que debe alcanzarse un alto el fuego que permita el desarme de las milicias.

<u>En este mismo mes</u> **Los movimientos rebeldes del este del Chad deciden unirse en una nueva estructura, la Unión de las Fuerzas de la Resistencia (UFR), que será oficialmente creada el 18 de enero de 2009**. El presidente chadiano, Idriss Déby, sigue acusando a los rebeldes de recibir el apoyo de Sudán.

<u>En este mismo mes</u> **En Afganistán, las milicias talibán tienen presencia permanente en un 72 % del país**. A finales de 2007 este porcentaje era del 54 %.

2

<u>Día 26</u> **Mueren 200 personas y hay casi 300 heridos en varios atentados en la ciudad india de Mumbai**. India apunta la implicación de organizaciones originarias de Pakistán, atribuyendo al Gobierno pakistaní la falta de control de los grupos insurgentes con base en su territorio, e incluso señalando posibles vínculos entre los responsables de los atentados y los servicios secretos pakistaníes. Peligran las relaciones entre ambos países.

3

<u>En este mismo mes</u> **50.000 aldeanos congoleses huyen del Ejército de Resistencia del Señor (LRA)**. Los asaltos por parte del grupo ugandés obligan a decenas de miles de personas a dejar sus pueblos.

4

<u>Día 3</u> **Detención en Burundi del periodista y líder del opositor Movimiento para la Seguridad y la Democracia (MSD), Alexis Sinduhiye**. Esta será contestada por numerosas organizaciones locales y por la comunidad internacional, exigiendo su inmediata liberación, así como la de una veintena de colaboradores.

5

<u>Día 8</u> **El huracán Paloma llega a Cuba**. El tercer huracán en menos de tres meses provoca desprendimientos de tierras en Cuba.

6

<u>Día 9</u> **Los comicios regionales en Nicaragua intensifican la tensión entre el Gobierno de Daniel Ortega y la oposición**. El oficialista Frente Sandinista de Liberación Nacional declara haber ganado en 103 de los 146 municipios en disputa. La oposición acusa al Gobierno de haber cometido fraude en ciudades como Managua y León, liderando las movilizaciones de miles de personas. Durante los enfrentamientos entre partidarios y detractores del Gobierno tres personas mueren, otras varias decenas resultan heridas y más de 100 son detenidas.

<u>En este mismo mes</u> **Protestas de la oposición en Yemen**. Varios heridos en la capital, Saná, por los enfrentamientos con las fuerzas de seguridad tras el llamamiento de la oposición a boicotear el proceso de registro electoral.

7

<u>Día 30</u> **Las elecciones presidenciales en Costa de Marfil son finalmente pospuestas, por quinta vez consecutiva**. Aunque el Gobierno alega problemas de logística y carencias financieras, el Consejo de Seguridad solicita al Comité de Sanciones de Naciones Unidas que prepare una lista con los nombres de las personas que puedan estar obstruyendo el proceso electoral.

Diciembre

1

<u>Día 4</u> **En Burundi, el Gobierno y las Fuerzas Nacionales de Liberación (FNL) alcanzan un acuerdo**. Se comprometen a un cese de hostilidades definitivo, a un reparto de poder y a la modificación del nombre del grupo para evitar las connotaciones étnicas, de acuerdo con la Constitución.

<u>Día 7</u> **Aumenta la ofensiva del ejército filipino contra el grupo Abu Sayaf**. Ocurre especialmente en las islas de Basilan y Jolo, en las que mueren varias decenas de personas.

<u>Día 8</u> **Entre el 8 y el 20 de diciembre tiene lugar en la R. Centroafricana el Diálogo Político Inclusivo, con un resultado positivo**. El Gobierno de la R. Centroafricana y la insurgencia firman un acuerdo en el que se incluye una propuesta de celebración de elecciones durante 2010.

<u>Día 10</u> **Fin de las conversaciones de paz entre el Gobierno congolés y la milicia CNDP de Laurent Nkunda**. Tienen lugar en Kenia bajo los auspicios de las Naciones Unidas y de su enviado especial, Olusegun Obasanyo. No se obtienen buenos resultados.

<u>Día 22</u> **Muere el presidente guineano, Lansana Conté, que había llegado al puesto en 1984 tras un golpe de Estado**. Justo después tiene lugar un nuevo golpe militar, cuyo líder, Mousa Dadis Camara, es nombrado presidente y anuncia su intención de celebrar elecciones en 2010.

<u>Día 30</u> **Un grupo de expertos certifica el apoyo a la insurgencia por parte de R. D. Congo y Ruanda**. Se confirma que cada país apoya la insurgencia del otro.

<u>En este mismo mes</u> **R. D. Congo, Uganda y Sudán Meridional lanzan una operación militar**

1 Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí

conjunta contra el Ejército de Resistencia del Señor. Previamente, el Ejército congolés y la MONUC habían desplazado un contingente para iniciar una operación militar. Todo esto se produce tras el incremento de las actividades del grupo ugandés LRA en el parque nacional de Garamba y los ataques, saqueos y el secuestro de menores en localidades de la región entre R. D. Congo, Sudán y la R. Centroafricana.

En este mismo mes **Las Fuerzas de Sri Lanka llevan a cabo un avance estratégico en territorio controlado por los Tigres Tamiles**. 300.000 desplazados son retenidos en la zona de conflicto, incapaces de escapar a zonas seguras.

4

En este mismo mes **En Burundi, la organización local Iteka denuncia el asesinato de centenares de personas durante el año, la precariedad de la situación de los derechos humanos y la persistencia de altos índices de violencia sexual**. Todas las provincias se ven afectadas por la violencia, especialmente aquellas en las que las Fuerzas Nacionales de Liberación siguen activas. La organización atribuye la mayor parte de la violencia y los asesinatos a la delincuencia común, seguida de los cuerpos de seguridad y de la insurgencia.

5

En este mismo mes **La Organización Mundial de la Salud (OMS) advierte que más de 60.000 personas en Zimbabue podrían padecer cólera si el brote que comenzó en agosto se descontrola**. 33.000 casos han sido registrados antes del fin de 2008, incluyendo 1.622 víctimas mortales. Entre las causas de la epidemia se encuentra el colapso de los servicios básicos del sistema público de salud, así como la falta de funcionamiento del sistema de suministro de agua y de depuración de aguas residuales. A esto se suma la falta de personal médico y la ausencia de conocimientos generales sobre la enfermedad del cólera.

En este mismo mes **Alrededor de 80.000 desplazados en Papúa Nueva Guinea**. Las atípicas mareas altas provocan inundaciones a lo largo de la costa norte.

7

Día 3 **Firma del Tratado internacional para la prohibición de las bombas de dispersión**. Este tratado es el resultado final del denominado *Proceso de Oslo*, iniciado en 2007.

En este mismo mes **En diciembre, una organización que agrupa a más de 50 ONG sudanesas, Sudan Consortium, publica un informe denunciando el secuestro de miles de personas de etnias no árabes en Darfur, que posteriormente son forzadas a trabajar para miembros del Ejército y las milicias yanyauid**. El secretario general de la ONU, en su último informe sobre la misión de paz UNAMID, señala que al concluir el año solo se había logrado el despliegue del 53 % de las tropas necesarias para afrontar las tareas de protección de la población, lejos del 80 % estimado inicialmente para 2008.

9

Día 19 **Hamas anuncia formalmente el fin del alto el fuego con el lanzamiento de cuatro cohetes al sur de Israel**. Hamas afirma que Israel no ha cumplido su parte del acuerdo al no levantar el bloqueo económico sobre la Franja y seguir atacando a milicianos de Hamas en Cisjordania.

Día 27 **Comienza una fuerte ofensiva del ejército israelí sobre la Franja de Gaza**. Según las autoridades israelíes, el objetivo de la operación militar era detener el lanzamiento de cohetes desde la Franja, que en los primeros días de la ofensiva había causado la muerte de tres israelíes. Durante los primeros días de 2009 la ofensiva habrá provocado la muerte de un millar de palestinos, además de varios miles de heridos. Alrededor de un tercio de las víctimas son menores y mujeres, según fuentes de las Naciones Unidas. Israel obstaculiza la asistencia a la población civil, altamente desprotegida, impidiendo o retrasando el acceso de las organizaciones humanitarias, entre ellas la Cruz Roja, que alega que el Ejército israelí está violando los Convenios de Ginebra al negarse a evacuar y asistir a las víctimas de sus operaciones. Varias organizaciones internacionales alertan de la gravedad de la situación humanitaria, a la vez que denuncian las violaciones del Derecho Internacional Humanitario por parte de Israel. La decisión de Israel de impedir el suministro de bienes a la zona será calificada desde las Naciones Unidas como *castigo colectivo*, aunque esto no logrará que el Ejecutivo israelí modifique su postura. Esta situación será definida por diversas ONG –entre ellas Oxfam– como *la peor vivida* en la zona desde 1967.



Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

En colaboración con:



Hermanos García Noblejas,
nº 41 Bis, 2ª planta
28037 Madrid
T 91 377 30 09
e-mail sede@iecah.org

www.iecah.org

Con el apoyo de:

Ayuntamiento de Córdoba
Delegación de Cooperación
Salud y Consumo